

# Capítulo introductorio

## Diálogos y resistencias: un camino obligado para la sociedad ecuatoriana<sup>1</sup>

---

Augusto Barrera Guarderas\*  
abarrera@puce.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0001-5522-0770>

María Augusta Espín\*\*  
maespin@uce.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0002-3317-9620>

Sebastián Granda Merchán\*\*\*  
sgranda@ups.edu.ec  
ORCID: 0000-0002-8981-7281

Ralf Oetzel\*\*\*\*  
r.oetzel@gmx.net  
<https://orcid.org/0009-0007-9057-2705>

- 
- 1 Los autores de este capítulo conformaron la comisión de coordinación del proyecto Diálogos por delegación de cada una de sus instituciones.
- \* Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales, Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, Máster en Ciencias Políticas, Doctor en Medicina, Alcalde de Quito (2009-2014), Secretario de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2017-2018). Exdirector CETCIS. Docente e investigador de la PUCE.
- \*\* Ph.D en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos por FLACSO-Ecuador, Máster en Ciencias Sociales con mención en Antropología por FLACSO-Ecuador. Socióloga por la UCE. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la UCE desde el 2012. Miembro de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.
- \*\*\* Docente-investigador de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador (UPS). Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y magíster en Estudios de la Cultura y doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos, por la Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador.
- \*\*\*\* MSC en Ciencias Políticas, Universidad Libre de Berlín, Alemania. Docente invitado en la Universidad de San Carlos de Guatemala y en FLACSO, sede Ecuador. Experiencia de 44 años en América Latina en procesos sociales y acompañamiento de la cooperación internacional. Actualmente coordinador del programa Diálogo como Herramienta de Paz, auspiciado por el gobierno alemán y le Unión Europea, e implementado por la Cooperación Técnica Alemana- GIZ.

Durante octubre de 2019 y junio de 2022 las organizaciones indígenas y campesinas, especialmente CONAIE, FENOCIN y FEINE junto a otros sectores populares irrumpieron con un extenso repertorio de acciones contenciosas como respuesta a las medidas económicas adoptadas por los gobiernos de Lenín Moreno y Guillermo Lasso, respectivamente. Estos dos últimos “levantamientos” forman parte de la trayectoria de varias décadas de conflicto entre el estado ecuatoriano y los pueblos y nacionalidades indígenas y sectores populares que se ha procesado en las calles, en las elecciones, en los medios y en las instituciones. Se trata de una fractura social, económica y cultural profunda que podría considerarse como constitutiva de un estado-nación que tiene en su pasado un hecho colonial y se ha edificado sobre seculares injusticias.

Los años noventa constituyeron un período crucial en la historia social del Ecuador al marcar la emergencia del movimiento indígena como un actor político relevante. Según Yashar (2005, p. 12, citado en De Castro *et al.*, 2004),<sup>2</sup> este fenómeno se origina en el proceso de “politización de la etnicidad”, que permitió a los indígenas definirse y legitimar su papel como interlocutores directos del Estado, sin depender de intermediarios, como era común en el siglo XIX (Guerrero, 1996 citado en De Castro *et al.*, 2004).

En 1990, Ecuador vivió su primer gran levantamiento indígena, conocido como el Levantamiento del Inti Raymi. Este evento se convirtió en un hito significativo en la lucha indígena y consolidó a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) como un actor político importante. A través de movilizaciones masivas, los pueblos indígenas exigieron derechos y reconocimientos que habían sido ignorados por el Estado. En este contexto, la CONAIE articuló sus demandas en diversas ocasiones, buscando un diálogo con los gobiernos y la implementación de políticas inclusivas. Los levantamientos de los pueblos y nacionalidades se pueden entender en cuatro ciclos (De Castro *et al.*, 2004).

El primer ciclo incluye las movilizaciones de 1990, 1992 y 1994 y están relacionadas a la negligencia gubernamental hacia las necesidades de los campesinos del país y en las que se evidencian reivindicaciones históricas relacionadas con la tierra y el territorio, así como una afirmación del movimiento indígena en la escena nacional.

El segundo ciclo abarca las movilizaciones de 1997, 2000, 2005 y 2006, donde se plantean demandas económicas, políticas y jurídicas, con un énfasis particular en el reconocimiento de la plurinacionalidad. Durante este periodo, el movimiento indígena

---

2 De Castro, M., Marx, J. y Morales, J. (2024). Cuando el Otro alza la voz: el movimiento indígena como actor colectivo entre los 90's y 2019. *Revista CoPaLa Construyendo Paz Latinoamericana*, 20. <https://doi.org/10.35600/25008870.2024.20.0340c>

se estableció como un actor significativo en la política nacional y también con mayor capacidad de articulación con otros movimientos sociales, en parte propiciado por la coyuntura política del país, que enfrentaba una crisis política, económica y social; recordemos que desde 1996, y durante la década siguiente, ningún presidente electo logró completar su mandato.

El tercer ciclo comprende los levantamientos de 2010, 2012 y 2015, enmarcados en la última Constitución del Ecuador de 2008, que se volvió emblemática al declarar este país como intercultural y plurinacional e incluyó derechos comunales y colectivos, tratando de reforzar mecanismos de participación popular en los procesos políticos. Las protestas sociales se centraron en la ley de aguas, el trabajo, los recursos ambientales y la dignidad de los pueblos y nacionalidades. El foco principal de tensión durante este periodo se concentró en la multiplicación de conflictos extractivos, mineros y petroleros situados en zonas indígenas.

Finalmente, el cuarto ciclo se caracteriza por los estallidos de 2019 y 2022, que abordaron cuestiones económicas, laborales, sociales y políticas. El 1 de octubre de 2019, el expresidente Moreno anunció en cadena nacional seis medidas económicas y 13 propuestas de reformas jurídicas incluidas en el Decreto Ejecutivo 883, que permitiría el alza de los precios de la gasolina y del diésel, eliminando los subsidios. Ante estas decisiones políticas y económicas del Gobierno, la CONAIE, FUT, FENOCIN, FEINE, FP, FENACOTIP y MRC iniciaron un ciclo de protestas. Estas manifestaciones se acrecentaron alcanzando el 5 de octubre la movilización masiva de más de 30 000 indígenas hacia Quito. A partir del 7 de octubre, los manifestantes se alojaron en recintos universitarios y establecieron su base en el Ágora de la Casa de la Cultura, desde donde se organizó una gran red de apoyo y mingas (trabajo colectivo) en favor de los protestantes.

En el paro de junio del 2022 las organizaciones propusieron una Agenda de Lucha Nacional, cuyos contenidos reclamaban sobre una amplia gama de aspectos de la vida social. Cabe destacar que la agenda fue el resultado de más de un año de trabajo en sus territorios y organizaciones, así como luego de varios intentos fallidos de diálogo con el gobierno de Guillermo Laso. Un segundo aspecto es que la movilización y agenda política tuvieron como telón de fondo la radicalización del modelo neoliberal en el Ecuador y la consecuente activación y profundización de crisis simultáneas en diferentes ámbitos: económico, político, social, y de seguridad. Este escenario se vio acentuado a niveles dramáticos por los efectos de la pandemia y significaron un fuerte deterioro en la calidad de vida de amplios sectores de la población ecuatoriana: indígenas, campesinos, afrodescendientes, sectores populares urbanos, clases medias, entre otros. Se reactivaron problemáticas que han acompañado la historia del país durante las últimas décadas: desempleo y subempleo, incremento de los precios de canasta

básica, deterioro de los precios de los productos del campo, desmantelamiento de los servicios de salud y educación, inseguridad, migración, entre otras.<sup>3</sup>

La agenda se estructuró sobre la base de diez puntos. A nivel general, es posible identificar cuatro dimensiones clave en la agenda política, las cuales están íntimamente relacionadas entre sí:

Dimensión antineoliberal, que aglutina, entre otras, las siguientes demandas: mantenimiento y focalización de subsidios de combustibles, políticas para confrontar precarización laboral, no privatización de sectores estratégicos, control de precios de productos de primera necesidad, regulación de precios de productos agrícolas, moratoria y renegociación de deudas, acceso a salud y educación.

Dimensión anti-extractivista, que demandaba el pedido de moratoria de actividades mineras y petroleras, derogatoria de decretos que dieron pie a procesos extractivistas en diferentes territorios, anulación de concesiones mineras, defensa de los territorios, implementación de consultas previas, libres e informadas, etc.

Dimensión anticolonial, directamente vinculada al cumplimiento de los 21 derechos colectivos de los nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios, reconocidos en la Constitución del 2008: territorio, autodeterminación, Educación Intercultural Bilingüe, justicia indígena, etc.

Dimensión que tematiza problemática coyuntural: inseguridad y violencia.

Es necesario subrayar que la agenda propuesta rescata problemáticas, intereses y expectativas de amplios sectores de la población, con lo cual se materializaba uno de los principios y horizontes centrales de los levantamientos anteriores: “Nada solo para indios”.

La agenda realiza una frontal impugnación al modelo de desarrollo y concretamente a la ampliación de la frontera extractiva, minera, petrolera. Demanda una auditoría y reparación integral por los impactos socio ambientales en los territorios de pueblos y nacionalidades. La resistencia al extractivismo se ha convertido la arista más dura y con mayores efectos por su enfrentamiento a la visión hegemónica de la política económica del país, y por la condición vital que adquiere en la preservación de los territorios para los pueblos que los habitan.

En Ecuador, los pueblos indígenas tienen derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 2008, que incluye el derecho a la autodeterminación, la protección de sus territorios y la preservación de su cultura. La Constitución reconoce el territorio

---

3 Juncosa, J. y Aguirre, M. (2023). Del Paro Nacional al diálogo entre el movimiento indígena, *Revista Antropología y Derecho*, (11), pp. 60-80.

indígena como un espacio que debe ser protegido y respetado, lo que incluye el derecho a gestionar sus recursos naturales y garantizar la gestión de sus territorios según sus propias formas de organización y cosmovisión.

El campo de demandas es amplio y complejo, lo que hace imposible abordarlo sin una mirada global y estructural del funcionamiento de la economía, la sociedad y el estado. Esta constatación del carácter integral e histórico del conflicto es un punto de partida capital que contrasta con aquellas visiones que lo consideran como una “anomalía social”, bajo la suposición de que una sociedad que vive en conformidad, paz y equilibrio. Además de la estigmatización del conflicto, esta mirada busca instalar el conflicto entre la “sociedad general” y los pueblos indígenas, argumentando que el clivaje primordial es de carácter étnico y que por lo mismo las demandas indígenas provienen de un grupo minoritario. Como es obvio esto busca naturalizar las asimetrías en las relaciones de poder y circunscribir la solución de la problemática indígena a políticas particulares y compensatorias. Esta narrativa está lejos de comprender la naturaleza y los alcances de las demandas indígenas, así como y sus posibilidades de resolución.

La hipótesis que subyace en los trabajos que se presentan y del proyecto de Diálogo, es que el abanico de demandas de los pueblos indígenas abarca todos los aspectos estructurales del modelo económico, las formas de representación política y las dinámicas que generan hegemonías culturales. En resumen, atraviesan todo el tejido social y alude al análisis global de ganadores y perdedores de la distribución de la riqueza social.

Como señala Villalba, en uno de los textos que se publica, “la economía ecuatoriana ha estado dominada históricamente por sectores que centran su ventaja competitiva en la riqueza natural del país y en la extracción de recursos naturales, con una pobre presencia de las industrias manufactureras y la producción de bienes y servicios”. Esta condición explica que prácticamente los únicos períodos de crecimiento son aquellos en los que hay alta producción y precios de los *commodities*. A partir de 2014 hay un desplome de la economía, que va más allá de la diversidad ideológica de los gobiernos. Parecería que, bajo este modelo, no hay proyecto de país viable sin precios altos de petróleo, con el agravante de que todo indica que estamos asistiendo al final de la capacidad exportadora del Ecuador.

Adicionalmente, la estabilidad de una economía dolarizada como la de Ecuador depende en gran medida de la capacidad de generación de divisas que hoy, además del petróleo, provienen de las remesas de la población emigrante<sup>4</sup> y de las ganancias

---

4 Entre 2015 y 2023, se estima que aproximadamente 1.5 millones de ecuatorianos han emigrado del país, por la inestabilidad política, la crisis económica y la violencia, en gran parte de comunidades

del narcotráfico y de otras actividades ilícitas que se invierten en la economía legal. La dependencia extrema de la exportación de bienes primarios ha fortalecido la concentración de la riqueza en pocas manos profundizando la desigualdad.

Bajo el argumento de la crisis fiscal y el carácter regresivo del subsidio a los combustibles, los gobiernos de Moreno, Lasso y ahora Noboa enfrentaron la crisis fiscal teniendo el ajuste del estado como principio de acción; el abandono de varias tareas esenciales ha agravado los impactos de la pandemia sobre los sectores más pobres del país, entre ellos los indígenas.

El alza de los precios de los combustibles ha causado dos estallidos sociales en los últimos años y ha dejado al descubierto cómo las irresueltas crisis fiscales trastocan los equilibrios sociales y económicos. Como señala Oliva, el subsidio a los combustibles representa el 40 % del total de los subsidios del año 2024. De estos, el subsidio al diésel y la gasolina alcanzan más de 2100 millones (casi el 70 %),<sup>5</sup> y específicamente el de la gasolina llega a cerca de 631.1 millones de dólares.

En este escenario, el proyecto “Diálogo como Instrumento de Paz” (en adelante proyecto) nace para fortalecer la agenda de diálogo y la gestión de conflictividad en el Ecuador, tras la jornada de levantamiento de 2022. El proyecto es el resultado de un esfuerzo conjunto de la PUCE, UCE y UPS con el apoyo de la UE y del gobierno alemán, a través de GIZ, en reconocimiento del rol de estas universidades como espacios de paz en medio de los levantamientos indígenas y populares de los últimos años y de su decidido rol de facilitación del diálogo, que como es obvio, contaron con la anuencia de los principales actores contendientes: gobierno y organizaciones.

El proyecto se propuso establecer un marco de cooperación que fortalezca las capacidades sociales para el diálogo y la negociación como mecanismo democrático de gestión de conflictos, promover la democracia participativa y el diálogo pacífico y duradero sobre políticas públicas, teniendo como base el respeto a los derechos humanos con enfoque de derechos, interculturalidad y género.

La sociedad se ha habituado a observar el diálogo como una herramienta para abordar el conflicto cuando éste ha rebasado ciertos cauces de convivencia y se expresa en episodios violentos e incontenibles. No obstante, la noción del diálogo intercultural que se propone conlleva a la necesidad de cimentar procesos de intercambio, reconocimiento, deliberación, negociación como dinámicas permanentes en el funcionamiento de sociedades democráticas.

---

rurales. Las remesas de emigrantes en 2023 subieron a USD 5.4 mil millones, un 69 % del valor de exportación del petróleo.

5 “Del monto total del subsidio a los combustibles, un 56 % se dirige al sector automotriz, un 16 % al sector eléctrico y un 22 % al sector doméstico (por el GLP)”.

Un componente central del proyecto fue el apoyo a la Comisión de Seguimiento de la Implementación de los Acuerdos, compuesta por las tres organizaciones CONAIE, FENOCIN) y FEINE, delegados del ministerio de Gobierno en representación del Gobierno Nacional y la PUCE, en calidad de facilitador del proceso. Este espacio tuvo como responsabilidad acompañar el cumplimiento de los compromisos firmados por las partes. En febrero de 2023 esta comisión dejó de funcionar debido a la creciente confrontación e inestabilidad política, el inicio del juicio político al presidente Lasso y posteriormente a la activación de la muerte cruzada.

El proceso de diálogo de 2022 se destacó, entre otros elementos, por la existencia de compromisos directos de las dirigencias de las organizaciones indígenas y sociales, por un lado, y del Ministerio de gobierno, como interlocutores de diálogo. A pesar de varios intentos y acuerdos con autoridades de turno en el Ministerio de Gobierno, ha sido imposible dar continuidad de cooperación con el ministerio en los ejes planteados por el Proyecto. No obstante, con las organizaciones CONAIE, FEINE y FENOCIN, se implementó varias actividades para aumentar sus capacidades de diálogo a nivel nacional o local.

Desde la asunción del presidente Noboa en noviembre de 2023, la relación del gobierno con las organizaciones indígenas y sociales no ha tenido avances significativos. En medio de la creciente violencia y frente a la arremetida del crimen organizado, el gobierno declaró un conflicto armado no internacional. Para financiar esta “guerra”, el ejecutivo anunció reformas económicas, fiscales y legales que, en parte, contradicen algunos de los acuerdos, como por ejemplo en la focalización de subsidios a combustible y posibles medidas compensatorias.

Otro componente del proyecto ha sido la formación académica sobre los temas relacionados al diálogo y la negociación, impulsados por las tres universidades participantes, con enfoques complementarios: la UPS a través de un Curso de Formación Continua en Gestión y Negociación Política, dirigido a miembros de las organizaciones indígenas y sociales; la PUCE con un Diplomado en Manejo de Conflictos y Construcción de Paz, dirigido a personas funcionarias del sector público; y la UCE con una Especialización en Análisis y Transformación de Conflictos Sociopolíticos, dirigido a posibles facilitadores de procesos de diálogo y negociación.

Un importante componente ha sido el fortalecimiento de los procesos de análisis y socialización de las demandas presentadas con las organizaciones. El proyecto apoyó a CONAIE, FENOCIN y FEINE en sus esfuerzos organizativos relacionados con el diálogo y los acuerdos. Entre otros logros, se apoyó la construcción de una Red de Jóvenes Promotores comunicacionales para la Paz.

Uno de los enfoques centrales del proyecto ha sido la organización de investigaciones y debates alrededor de los temas centrales del conflicto. Se realizaron el

Seminario Internacional sobre Desafíos Nacionales Frente a la Seguridad: Estrategias y Alternativas, en marzo de 2024 en la PUCE; el lanzamiento del Observatorio Ecuatoriano de Conflictividad y la plataforma “Llamas” por parte de UCE; y los intercambios con organizaciones indígenas y sociales de la UPS.

Además de ello se ha producido un significativo grupo de investigaciones, estudios y eventos de socialización con expertas y representantes tanto de las organizaciones indígenas y sociales como de instituciones públicas. Estos productos, articulados en el marco del proyecto “Diálogo como Instrumento de Paz”, se presentan en estos dos tomos del libro *Diálogos por la Paz: miradas desde la diversidad* publicado por la editorial Abya-Yala. Cada una de las 28 investigaciones fueron socializadas con líderes sociales y expertos y luego, sometidos a la lectura de pares.

El libro que se presenta está organizado en cuatro grandes secciones. La primera que se ha titulado **Significados y alcance del conflicto** ofrece nueve artículos. Comienza con una *Breve sistematización del proceso de diálogo 2022*, elaborado Gisela Muñoz y el equipo de facilitación de PUCE. En *Del dicho al hecho. Presente y futuro de los derechos indígenas del Ecuador*, Pablo Ortiz muestra que las movilizaciones sociales evidencian un quiebre en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, en un contexto marcado por el retorno al neoliberalismo, significativos recortes presupuestarios, de manera especial en el último sexenio (2017-2023). Al tiempo, se observa que “la intensificación de la explotación de recursos naturales en de territorios indígenas sin el derecho a la consulta previa, libre e informada, ha agudizado la conflictividad”. En suma, el Estado ha debilitado su capacidad en estos territorios, suprimiendo programas que garantizaban los derechos sociales de los pueblos indígenas. María Eugenia Hidalgo y Lenin Muela presentan una *Sistematización del diálogo nacional entre los movimientos de pueblos y nacionalidades indígenas y sociales y el Gobierno ecuatoriano*, preparado originalmente para la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE). El texto nos muestra el camino desde las protestas hacia la instalación y el desarrollo de las mesas de diálogo. Identifican algunas lecciones aprendidas, con base en una serie de entrevistas con protagonistas de este proceso. Propone, entre otros elementos, la institucionalización del diálogo acerca de la construcción del estado plurinacional que demanda un debate permanente de la sociedad.

Una perspectiva histórica y estructural es presentada en los trabajos escritos por Hernán Reyes *Lucha indígena, conflictividad social y diálogos. Logros, límites y aprendizajes del paro popular plurinacional de junio de 2022*, así como Luis Maldonado, a través de su texto *Análisis de los procesos de diálogo de las organizaciones indígenas y sociales durante varios estallidos sociales. Lecciones aprendidas*. Ambos dan cuenta de la larga experiencia de los pueblos indígenas en los procesos de diálogo. Los textos se

concentran en las agendas indígenas, las continuidades y rupturas y el rol de las instituciones gubernamentales rectoras de políticas sobre pueblos indígenas en los diálogos.

Este apartado contiene el artículo sobre *la Acción noviolenta estratégica en los procesos de diálogo democrático*, de María Belén Garrido. Ella afirma que “cuando en la búsqueda de la transformación de conflictos se aplica la acción noviolenta estratégica, existe mayor probabilidad de que la democracia en esos países se fortalezca. Los conflictos no son negativos, sino que pueden contribuir a cambios sociales importantes. La forma cómo se manejan los conflictos y los medios que se aplican para gestionarlos inciden en gran medida en el éxito para alcanzar los objetivos propuestos”. Además, se explica “cómo la acción noviolenta ha incidido en transformaciones sociales y políticas en el Ecuador, y se recalca la importancia de conocer las inmensas posibilidades que brinda la acción noviolenta estratégica y cómo puede contribuir a entablar un diálogo entre las partes”.

La reflexión es enriquecida por el trabajo de Janaina Marx Pinheiro y otros colegas del Observatorio de Conflictos del Ecuador de la Universidad Central del Ecuador, uno de los resultados del proyecto, sobre *Ecuador en conflicto: Metodología para la sistematización de las acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena ecuatoriano*.

Cierra esta primera parte el *Análisis jurídico sobre el cumplimiento de los acuerdos firmados por el gobierno y las organizaciones*, elaborado por Ramiro Rivadeneira y Andrés Chiriboga Z. que permite despejar dudas sobre los alcances, legalidad y exigibilidad de los acuerdos suscritos. El estudio señala que, si bien la calidad de las actas no demuestra prolijidad jurídica en su estructuración y elaboración, los acuerdos son vinculantes porque las personas que los suscriben ostentaban una representación pública y lo hacían en esa condición; por lo tanto, están obligadas a cumplir con los términos y condiciones establecidos en él. Concluyen que los acuerdos alcanzados son jurídicamente válidos y recomiendan establecer mecanismos que impliquen acciones procesales para la exigibilidad del cumplimiento de los acuerdos como las Garantías jurisdiccionales o las relacionadas con la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La segunda parte del libro denominada **Derechos y educación intercultural** aborda un tema medular de la agenda de los pueblos indígenas y también de las universidades que han acompañado en este proceso; se trata de la educación intercultural bilingüe. Como señala Alejandra Espinoza en su trabajo *El derecho a la EIB: tensiones y avances*, en el congreso constitutivo de la CONAIE en 1986 ya se discutió la categoría de nacionalidad y la demanda por el reconocimiento de la plurinacionalidad; ello implicada la disputa por la Educación Intercultural Bilingüe. En la agenda de la última movilización se exige la garantía del ejercicio de la autonomía orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB); el incremento al presupuesto; el rediseño del sistema curricular y el mejoramiento de la infraestructura educativa y de los servicios.

Este acápite del libro presenta *Acceso a la educación superior de pueblos y nacionalidades: estado de las políticas públicas*, elaborado por Ana Castro, así como la investigación *Acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior.*, realizado por Natalia Novillo que evidencian la persistencia de profundas brechas. José Juncosa, Fernando Garcés y Julio Yuquilema realizan un análisis titulado *Educación superior: lo logrado, lo pendiente y perspectivas futuras*. Los autores sugieren que, pese a las dificultades en varios de los ámbitos del conflicto, las demandas del campo de la educación superior fueron tomando forma y cuerpo a lo largo de los diálogos, al punto que se llegaron a precisar 22 demandas agrupadas en la ampliación presupuestaria sustancial para el Sistema de Educación Superior, la garantías de acceso, nivelación, permanencia y titulación de pueblos y nacionalidades indígenas y la necesidad de “plurinacionalizar e interculturalizar” el Sistema de Educación Superior.

Desde las perspectivas de los actores se presentan *Percepciones de los estudiantes en torno a los acuerdos sobre educación superior*, elaborado por Frank Bolívar Viteri, Jaime Chela y Dennis Gualinga; y el trabajo de Leonela Cucurella y Francisco Rodríguez sobre *Interculturalidad en la educación superior: discursos y prácticas en el Estado*.

Como puede verse en esta sección, a lo largo de estos años, una demanda central del movimiento indígena fue la autonomía administrativa, técnica y pedagógica de la SEIBE, que, pese a que se transformó en varias ocasiones, no ha logrado funcionar plenamente, no solo por restricciones económicas, sino por visiones pedagógicas y políticas discrepantes.

La tercera parte del libro que se presenta bajo el título de **Conflicto y diálogo en los territorios** ofrece tres casos de conflictos y diálogos territoriales que permiten adentrarse en la riqueza de las dinámicas locales con sus rostros y realidades. Figuran en esta sección: *Amazonía, territorio en disputa: diálogo y derecho a la tierra y al territorio*, realizado por Milagros Aguirre; *Pueblo afrodescendiente de Guayaquil: autodeterminación y libre determinación*, escrito por César Andrade, y, *Pueblo Kayambi: planes de vida comunitarios, derecho a la tierra y al territorio*, cuya autora es Narcisca de Jesús Riquelme.

Con las experiencias locales en mente e inspirado en un importante proceso de vinculación de la Universidad Central del Ecuador Paulina Palacios formulan dos útiles instrumentos para procesos de diálogo local, *Desde la memoria colectiva hacia la paz: el impacto de los diálogos interculturales en Ecuador* y *Luchas indígenas en Ecuador: del conflicto a la transformación de la política pública*.

La cuarta y última sección del libro llamada **Modelo socioeconómico y conflicto** recoge los trabajos que tratan las causas económicas y estructurales del conflicto. Como ha sido enunciado antes, las más importantes demandas de las movilizaciones impugnan las salidas frente al modelo económico y especialmente a la crisis fiscal. Con la intención de

cualificar la calidad del debate y aportar con información y evidencia en el tratamiento de estos temas, usualmente circunscritos a técnicos y especialistas, se presentan *Restricciones, desafíos y alternativas de política fiscal y monetaria* escrito por Mateo Villalba; y el texto de Nicolás Oliva, *Impactos de las reformas tributaria y energética*. La hipótesis que propone el trabajo de Mateo Villalba es que el principal costo de intercambio macroeconómico de las economías en desarrollo, y en este caso la ecuatoriana, es el que se da entre el manejo macroeconómico de corto plazo y los objetivos de desarrollo de largo plazo. En el caso de Ecuador en los últimos diez años, esto se ha traducido principalmente en la tensión entre la necesidad de ajuste fiscal de corto plazo y los objetivos de desarrollo de largo plazo, que no se ha podido resolver de una manera equilibrada, dado el péndulo de la prioridad política y las debilidades estructurales e institucionales. Por el contrario, se han priorizado visiones “de esquina” y ausencia de elementos de continuidad. Se sugiere varias alternativas como desarrollar un Balance Fiscal Estructural de largo plazo, diseñar e implementar una nueva institucionalidad tributaria de largo plazo; una institucionalidad fiscal que establezca mecanismos estabilizadores automáticos y mecanismos contra cíclicos de gasto, y el desarrollo de mecanismos de protección y cualificación de gasto social. En esta línea, el trabajo de Nicolás Oliva ve la necesidad de ir a un nuevo pacto fiscal, amplio y creíble, que contraste con las innumerables “reformas urgentes” que no han logrado estabilizar el sistema. Este acuerdo debe cumplir los principios de integridad, sostenibilidad y redistribución.

Carolina Viola escribe sobre *Posibilidades de un modelo post extractivista*. Afirma que desde la perspectiva de los pueblos que habitan esos territorios, la apuesta extractivista deja una huella de destrucción y muerte que anula los potenciales beneficios económicos. El trabajo abre la posibilidad de pensar una transición al post extractivismo a partir de un proceso multiactorial, multidimensional y multiescalar en la política, la economía y la sociedad. Propone con base en varios autores<sup>6</sup> la construcción de un Estado para la transición; el segundo eje a la construcción de una economía para la transición; y el tercero a la construcción de una sociedad para la transición. Otros de los temas derivados de la agenda de las organizaciones se referían a la situación de pobreza y carencia de servicios básicos en algunas *Gestión presupuestaria y competencias de los GAD*, trabajo realizado por Soraya Jarrín.

La dramática situación de inseguridad que fue parte de la agenda y por lo tanto del trabajo de las mesas de diálogos es abordada por Luis Córdova-Alarcón, en su trabajo *Guerra interna en Ecuador: un análisis desde el poder militar*. Finalmente se presentan tres textos que combinan un diagnóstico de la situación, junto con algunas propuestas

---

6 Lang, Gudynas *et al.*, 2011; Lander *et al.*, 2013; Gudynas, 2013, Alimonda *et al.*, 2017, Acosta, 2018; Larrea, 2022; Lang, Larrea y Rodríguez, 2022; Lang, 2022, citados en el artículo.

en torno a la *Agricultura Familiar y Campesina en el contexto de la reactivación productiva*; elaborado por Andrea Martínez y Rubén Flores, *Pobreza y desigualdad: análisis de brechas*, escrito por Andrés Mideros y Carolina Sánchez y, finalmente *Desarrollo y productividad* escrito por Carolina Guevara.

La agenda propuesta durante las movilizaciones, el complejo y tortuoso camino de negociación y diálogo hasta su culminación del proceso el 12 de abril de 2023 en el contexto de muerte cruzada, abrió muchas interrogantes respecto de la continuidad y alcance de este. Finalmente, no fue retomado por el gobierno actual y gran parte del trabajo ha quedado en un compás de espera. En un país de profundas desigualdades y brechas sociales, políticas, económicas y culturales es, no solo entendible, sino incluso conveniente que esas fracturas puedan canalizarse, procesarse y corregirse a través de la protesta pacífica.

Es normal que en una sociedad democrática coexistan intereses, posiciones y puntos de vista discrepantes; sin embargo, la desafección democrática, la desaprobación e ilegitimidad de los partidos políticos y la exigua credibilidad en las instituciones anulan el desarrollo de mecanismos institucionales y permanentes para procesar la disputa social. El país está instalado en una profunda crisis de representación.

El diálogo como herramienta e instrumento de procesamiento del conflicto social no intenta anular, ni sustituir el conflicto, sino encausarlo, es decir darle una salida social y políticamente productiva. En oposición a la visión negativa y casi apocalíptica de los conflictos, varios autores (Merlinsky, 2020; Melé, 2016)<sup>7</sup> entienden el valor social del conflicto en la estructuración de las sociedades y en los logros redistributivos y democratizadores que resultan de la lucha social, remarcan en la noción de productividad del conflicto.<sup>8</sup> No se trata solo del resultado “final”, sino de los efectos del proceso. Se convierte en una salida “heterodoxa” y única en momentos límite en el que puede desbordar la violencia generando costos humanos y sociales aún mayores.

Con seguridad el tiempo permitirá una lectura más justa del diálogo y podrá valorarse mejor este complejo ejercicio social. Desde una perspectiva general, se pue-

7 Merlinsky, M. G. (2020). La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social. *Agrociencia (Uruguay)*, 24(spe), 2020. <https://doi.org/10.31285/agro.24.358>

Melé Patrice (2016). “¿Qué producen los conflictos urbanos?”, en Carrión, J. Erazo (coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, pp.127-158.

8 La noción de productividad que se propone hace referencia a la potencialidad que estos tienen en la innovación de las condiciones en las que se desenvuelve la práctica social (Merlinsky, 2020), es decir, en los efectos y consecuencias en términos de ampliación de los repertorios, de argumentos y las normas morales que utilizan los actores, los niveles de apropiación social de los territorios y la innovación resultante en la formulación de políticas públicas (Merlinsky, 2020; Melé, 2016).

den identificar algunos resultados valiosos en el proceso de diálogo. En principio se alcanzó el objetivo inmediato de detener la escalada de violencia y establecer un cauce relativamente pacífico para abordar las demandas propuestas sin que se llegue a la derrota de una de las partes ni aun punto de desbordamiento violento.

Se logró estructurar y desarrollar a partir de la agenda propuestas por las organizaciones un conjunto bastante detallado de políticas públicas, acciones y medidas, en varios casos con la asignación de responsables institucionales, hojas de ruta, e incluso plazos y presupuestos. Esto facilita la concreción y materialización de muchas demandas que, de otro modo, suelen ser formulaciones generales y vagas.

Desde el punto de vista metodológico, la experiencia de diálogo permitió la creación de instrumentos, mecanismos y capacidades técnicas que sostuvieron especialmente el proceso, además de un modelo de seguimiento de los acuerdos. Si bien estas capacidades pueden cualificarse y mejorarse, existe una experiencia adquirida por un grupo de dirigentes, funcionarios públicos, docentes universitarios y mediadores, lo cual representa un acervo valioso que será de gran utilidad en el futuro.

Socialmente, el proceso logró posicionar en la esfera pública el valor del diálogo. Aunque el seguimiento y la cobertura de los medios de comunicación fue desigual (dado que, en principio, el conflicto suele ser más noticia que el diálogo), se logró establecer una valoración social positiva del proceso.

Pero sin duda, hay aspectos pendientes y con saldos negativos. Un aspecto complejo es la debilidad de mecanismos institucionales para gestionar los conflictos. La fragilidad del sistema de partidos y del propio ejecutivo a través sus instancias, sumada al bloqueo institucional de la Asamblea Nacional y la Defensoría del Pueblo, impidieron que los procesos de diálogo puedan alojarse institucionalmente. Esto resulta problemático, ya que cada diálogo requiere la creación de mecanismos inéditos y específicos, lo que dificulta la continuidad institucional.

Otro aspecto contradictorio es la limitada capacidad de los actores para llevar a cabo procesos de diálogo efectivos. La tradición social y el contexto político y mediático conduce a la tensión entre una postura reivindicativa y, en algunos casos, maximalista, frente a la cual se contraponen una visión que suele ser reactiva y conservadora de los funcionarios. Asimismo, como los diálogos tienen más un carácter de negociación política, se necesita fortalecer las capacidades para la facilitación de estos procesos.

El debate político se ha concentrado más en las demandas y movilizaciones, y menos en las formas de resistencia y cómo reaccionar frente a la creciente violencia estatal y la criminalización de la protesta. La sociedad tiene aún un déficit considerable en la correcta valoración del diálogo. La presión y, en algunos casos, la falta de reconocimiento del trabajo de las instituciones mediadoras y de los propios dirigentes

y funcionarios involucrados en el proceso de diálogo demuestran lo fácil que es su estigmatización cuando no genera resultados totales e inmediatos.

El proceso histórico que se reseña y analiza en esta publicación constituye una experiencia inédita que logró detener una escalada de violencia que podría haber puesto en riesgo la democracia y generar consecuencias aún más graves en términos de vidas y abrió, con muchas dificultades, un camino para concretar cambios concretos en la vida de amplios sectores de la población. El papel de las instituciones de mediación y facilitación, el rol de las universidades y las personas que acompañaron vivamente el proceso, seguramente será valorado en su justa medida desde una perspectiva histórica.

Quito, octubre 2024