

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Análisis de Redes en el Diseño Participativo de Políticas Públicas de Atención a la Deserción
Escolar, en el Marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016 del Ecuador

Diana Cristina Castellanos Vela

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Isarelis Pérez Ones y Juan Diego Izquierdo M.

Quito, julio de 2020

Dedicatoria

“La educación no cambia al mundo, cambia a las personas que cambiarán al mundo”

Paulo Freire.

La presente investigación la dedico a todas y todos esos estudiantes que han sido excluidos y expulsados de los sistemas educativos, porque simplemente no encajan en la normalización aglutinante que buscan los Estados a través de las políticas de Universalización de la Educación.

Esta es una búsqueda para recordar la riqueza de las diferencias y la importancia de atender a las necesidades específicas de cada quien, diferencias que van más allá de la excelencia educativa, y que solo pueden incluirse a través del diseño participativo de políticas públicas.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	5
Políticas públicas.....	5
1.1.1 Definición de Políticas Públicas	5
1.1.2 Neo-institucionalismo Sociológico.....	7
1.2 Diseño de Políticas Públicas	12
1.2.1 Conceptualización del Diseño de Políticas Públicas	12
1.2.1.1 Orígenes del Estudio del Diseño de Políticas Públicas.....	12
1.2.1.2 Definición de Diseño de Políticas Públicas	14
1.2.1.3. Diseñadores Políticas Públicas	16
1.2.1.4. Instrumentos de Políticas Públicas.....	16
1.2.2. Diseño Participativo	17
1.2.3. Toma de Decisiones y Participación	19
1.2.3.1. Democracia y gobernanza.....	19
1.2.3.2. Sociedad civil.....	21
1.2.3.3 Toma de decisiones.....	22
1.2.3.4. Participación ciudadana	23
1.3. Análisis de Redes	24
1.3.1. Redes de Políticas Públicas	24
1.3.1.1. Enfoque de redes de políticas públicas	24
1.3.1.2. Modelos de análisis de redes.....	27
1.3.2 Modelo Ideacional	32
1.3.2.1 Descripción del modelo ideacional de Kisby.....	32
1.3.2.2. El papel de las ideas	33
1.3.3. Pertinencia del Modelo Ideacional del Enfoque de Redes para el Análisis de.....	45
Políticas Públicas.....	37
1.3.4. Metodología de Redes	39
1.3.4.1. Descripción	39
1.3.4.2 Estudio de caso	43
1.3.4.3 Métodos y técnicas de análisis de redes.....	49

1.3.4.4. Variables y medidas de análisis	53
Capítulo 2	59
El problema de la Deserción Escolar	59
2.1.1 Problemática de la Deserción Escolar	59
2.1.2 Problemática Mundial y Regional de la Deserción Escolar	65
2.1.3 Estado de la Deserción Escolar en el Ecuador	69
2.2. Política educativa sobre Deserción Escolar	75
2.2.1. Estrategias Regionales de Atención a la Deserción Escolar.....	75
2.2.2. Políticas Educativas en el Ecuador	78
2.2.3. Instrumentos de la Política Ecuatoriana para la Atención a la Deserción Escolar	81
Capítulo 3	88
Política de atención a la deserción escolar en el Ecuador entre 1996 y 2006	88
3.1.1. Contexto nacional	88
3.1.2. Contexto educativo	94
3.2 Actores de la política de atención a la deserción escolar	101
3.2.1 Participación de actores en el diseño de políticas de deserción escolar	101
3.2.2 Rol del Estado en el diseño de políticas de deserción escolar.....	109
3.3 Ideas programáticas predominantes en la política de atención a la deserción escolar	113
3.3.1 Ideas programáticas predominantes de la política educativa nacional	113
3.3.2. Trayectoria de la política de atención a la deserción escolar	117
Capítulo 4	126
Análisis desde el Modelo Ideacional.....	126
4.2 Análisis del Contexto	128
4.3. Análisis de Estructuras y Relaciones de las Redes de Políticas	141
4.4. Análisis de Resultados de Políticas	160
Conclusiones	170
Lista de referencias.....	190

Ilustraciones

Ilustración 1: Esquema Modelo Ideacional	127
Ilustración 2: Esquema de Ideas de Contexto	134
Ilustración 3: Distribución de Actores de la Red de Contexto	138
Ilustración 4: Red de Contexto Conforme a las Creencias Programáticas	139
Ilustración 5: Distribución de Actores de la Red de Diseño	155
Ilustración 6: Red de Diseño Conforme a las Creencias Programáticas	156

Tablas

Tabla 1: Variables y Medidas de Análisis de Redes	54
Tabla 2: Ministros de Educación entre 1988 a 2007	94
Tabla 3: Actantes de la Red de Contexto	136
Tabla 4: Actantes de la Red de Diseño	153
Tabla 5: Comparación de estructuras de la Red de Contexto y de la Red de Diseño	159

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Diana Cristina Castellanos Vela, autora de la tesis titulada “Análisis de Redes en el Diseño Participativo de Políticas Públicas de Atención a la Deserción Escolar, en el Marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016 del Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2020



Diana Cristina Castellanos Vela

Resumen

La presente investigación pretende realizar un análisis de la participación efectiva de las redes de actores que se consolidan en el proceso de diseño de las políticas públicas de atención a la deserción escolar que surgen del Plan Decenal de Educación – PDE - de Ecuador 2006-2016. El interés en este estudio de caso se centra en que, a partir de la aprobación en consulta popular de los ocho objetivos que forman parte del PDE, este caso se enuncia como un hito del diseño participativo de las políticas públicas de educación.

Este estudio de caso parte de una revisión del marco teórico conceptual del análisis de redes de actores, mismo que se sustenta en la teoría neo-institucionalista sociológico del análisis de políticas públicas. El análisis de redes busca identificar a los actores que se vinculan en las políticas públicas y cómo estos se agrupan a través del intercambio de recursos que les permite posicionarse y generar una actuación específica en este proceso. Adicionalmente y considerando que las políticas educativas cuentan con un amplio abanico de actores intervinientes, se ha definido como marco de análisis al Modelo Ideacional del Análisis de Redes de Actores propuesto por Kisby (2007). Este modelo permite identificar a los actores que intervienen en el contexto, en el propio diseño de la política pública y en los resultados de política a través de las ideas que se posicionan y que orientan la toma de decisiones. Es importante considerar, para esto, la propuesta de Howlett (2014) sobre el diseño de políticas públicas que implica entenderlo como un proceso que inicia desde la formulación, incluye la toma de decisiones y la propia implementación. Solo esta comprensión amplia del diseño de políticas públicas permitirá evidenciar las redes de actores que se posicionan, a través de sus ideas, en cada etapa de este proceso.

A través del Modelo Ideacional del Análisis de Redes de Actores y de la metodología de Actor – Red, es posible identificar si la construcción del PDE fue efectivamente participativa en cuanto al diseño de políticas públicas de atención a la deserción escolar y si estas redes heterogéneas generaron resultados de políticas innovadores, conforme a la propuesta teórica de Sandström y Carlsson (2008).

Agradecimientos

Este proceso formativo, que concluye con esta investigación, es producto del apoyo que he recibido desde distintos espacios, por lo que quiero agradecer a quienes intervinieron, de una forma u otra.

Agradezco a mi familia y a mis amigos, quienes me impulsaron a iniciar, se mantuvieron alentándome y apoyándome en todo este proceso. Son ellos quienes siempre están atentos y a mi lado en cada uno de mis sueños, me acompañan cuando el camino se vuelve retador y forman parte de todas mis decisiones.

Agradezco también a las personas que despertaron mi interés por las políticas públicas y por la educación, mis estudiantes, mis compañeros y jefes en los distintos espacios laborales y sobre todo del Ministerio de Educación. Además, quiero agradecer a mis compañeras y amigas del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, quienes, desde el inicio, organizaron sus actividades en función de mi disponibilidad de tiempo y siempre me ayudaron con todo.

De igual forma, esto no habría sido posible sin las profesoras y profesores del programa de Investigación en Políticas Públicas de FLACSO Ecuador. Gracias a los conocimientos y experiencias que compartieron, que incentivaron mi interés en la investigación y en realizar análisis teóricos de las políticas públicas. Así mismo, quiero agradecer a Margarita Manosalvas y María Victoria Cisneros, quienes acompañaron esta investigación desde su inicio.

También quiero agradecer a mis compañeras y compañeros, de quienes siempre aprendí, disfruté su compañía y con quienes tuve extensas conversaciones y discusiones que se encuentran incluidas en este trabajo.

Finalmente, mi mayor agradecimiento es para Belén Albornoz, quien ha orientado este proceso de investigación a través de su amplia experiencia, sus conocimientos y su gran interés por las políticas educativas. Muchas gracias por otorgarme un espacio fuera de calendarios y cronogramas, por apoyarme en cada parte de este proceso de investigación y formación, por compartir información, documentos, material y sobre todo su amistad.

Introducción

Las políticas públicas son aquellas decisiones de las autoridades gubernamentales para intervenir o no en una problemática socialmente definida, en función de la participación de distintos actores y con respecto a una población específica (Boussaguet, Jacquot y Ravinet 2009). Esta definición social, genera que se establezcan acuerdos entre los distintos grupos de interés y quienes toman las decisiones. Por lo que las políticas públicas son las soluciones que suelen evaluarse como ideales con respecto a la percepción acordada de cierta problemática, las ideas que predominan y los intereses específicos de los actores vinculados (Fontaine 2015).

A partir de esta comprensión de lo que implican las políticas públicas, es importante considerar que el diseño de estas implica una superposición de la formulación, la toma de decisiones y la implementación. Cada una de estas etapas involucra a distintos actores, sus ideas e intereses, a través de los instrumentos de política (Howlett 2011). Por tanto, se debe considerar que el proceso participativo no se limita a la definición del problema o la formulación de la política, ya que existen otros actores que logran posicionarse durante el proceso de toma de decisiones y mucho más en los procesos de implementación que incluyen calibraciones de los propios instrumentos y de las decisiones previamente establecidas. En este proceso participativo es importante evaluar la posición y la propia actuación que tiene el Estado, a través de sus distintas instituciones y las distintas ideas que permiten identificar la trayectoria de determinada política.

El ámbito de las políticas educativas constituye uno de los principales espacios en los que se destaca la participación de un amplio abanico de actores. En este espacio entran en escena actores propios de la educación, el mercado, el Estado y la sociedad en general. Por las asimetrías de poder que se encuentran en juego en el área de la educación, la participación social ha estado marcada por una desventaja y ha otorgado una mayor intervención de ciertos actores, posicionándolos como expertos. La desventaja en la participación de ciertos actores ha impedido que los programas y políticas diseñados atiendan a la diversidad de necesidades y problemáticas existentes en el ámbito educativo. Por lo que es importante para las políticas educativas considerar que la participación social es indispensable para el ejercicio de derechos, incluyendo al derecho a la educación (Movimiento Ciudadano Contrato Social por la Educación en el Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos 2013).

Con respecto a la definición de políticas educativas, estas se han centrado en ampliar la cobertura para que el sistema educativo abarque a todas y todos los ciudadanos. La universalización de la educación se sustenta en la búsqueda de sociedades más justas e igualitarias (Moreno Bernal 2013). Sin embargo, este intento por ampliar la cobertura no ha considerado que el incremento de matrícula no atiende a la retención, continuidad y culminación de las y los estudiantes dentro del sistema educativo formal propuesto (Samaniego 2016). Por lo que la deserción escolar pasa a ser un indicador que evidencia la deficiencia de este sistema y los procesos de exclusión social que se generan contra ciertos grupos en la comunidad en general y que se replican en la comunidad educativa. Al evaluar a la deserción como el abandono del proceso académico previo a la edad establecida por los niveles educativos planteados desde la política educativa (Torres, Gallo y Acevedo 2005) y que esta tendrá como consecuencia la necesidad de incorporar políticas para atender a la exclusión social y sus costos educativos, sociales y económicos (Espíndola y León 2002), las ideas e intereses de distintos grupos de actores la definen como una problemática que debe ser atendida por las políticas del Estado, a nivel regional y nacional.

El Ecuador, en un esfuerzo participativo generado por el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, propone, en el año 2002, una primera agenda básica para atención de las principales problemáticas detectadas en el ámbito educativo. En la construcción de esta Agenda Básica participan organizaciones políticas, sociales, empresariales, académicas y medios de comunicación. Este primer esfuerzo participativo contaba con un enfoque central en la universalización de la educación básica. Más adelante, para el año 2006, se propone la Agenda Ciudadana que busca atender temas como acceso, permanencia, financiamiento y gestión de la educación. Esta segunda propuesta participativa pretende convertirse en un compromiso político e instrumento básico para el diseño de políticas públicas en materia educativa, contando con un mayor número de actores vinculados con el proceso (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006). Esta Agenda Ciudadana por la Educación se convierte en un hito de la participación social en la construcción de política educativa, considerando que los ocho objetivos que la integran y conforman el Plan Decenal de Educación 2006-2016 son aprobados mediante consulta popular en 2006 y, de esta manera, se constituyen en ejes de política mandatorios para el gobierno entrante del Ecuador. Además, uno de los enfoques principales de esta agenda se sustenta en la permanencia educativa, lo que evidencia la necesidad de atender a la deserción escolar.

Con estos antecedentes, la presente investigación busca conocer ¿cómo influye la estructura de las redes de políticas en un diseño participativo que genera productos para atención a la deserción escolar? Esto considerando que la aprobación por consulta popular de un Plan Decenal de Educación constituye un hito de la participación social en la construcción de políticas públicas de educación y que esta incorpora la atención a la permanencia, incorporando aspectos dejados de lado en las políticas tradicionales de universalización de la educación. En correspondencia con la interrogante planteada y, a través de un análisis basado en la teoría actor – red de las políticas públicas, se plantea como hipótesis que a mayor heterogeneidad de los grupos de actores que participan en la red de políticas de atención a la deserción escolar y de sus agendas, mayor capacidad de innovación en los resultados de políticas. Esta hipótesis se sustenta en la propuesta teórica planteada por Sandström (2008), que plantea que los actores cumplen con diversas funciones dentro de la red, entre estos se encuentra la definición del problema y la priorización de alternativas. Si se plantea que los distintos actores tendrán distintas ideas acerca del problema de la deserción escolar, la definición del problema que incluya a un mayor número de actores permitirá contar con una conceptualización más amplia de la problemática. En este mismo sentido, al contar con una mayor amplitud de la definición del problema, los actores involucrados priorizarán distintas acciones de atención. Por tanto, se plantearán productos de políticas más innovadores. Por otro lado, también se plantea que el juego de negociación no permitirá resultados eficientes entre un mayor número de actores. Sin embargo, una vez alcanzado un acuerdo amplio sobre la problemática social se considera que los acuerdos para la política permitirá también un resultado eficiente en los productos de políticas (Sandström y Carlsson 2008).

Partiendo de esta interrogante y la hipótesis planteada a partir de la conceptualización teórica, este caso de estudio requiere identificar si la participación social en el Plan Decenal de Educación, constituida como hito, involucra, efectivamente, a la diversidad de actores en todo el proceso de diseño. Además, es necesario evaluar si las ideas de quienes se encuentran vinculados se traducen en resultados de política y si la definición del problema, la selección de instrumentos y su implementación responden al proceso participativo inicial. Por tanto, se han planteado los siguientes objetivos:

General: Explicar cómo la estructura de las redes influye en un diseño participativo y en el tipo de productos que genera para la atención a la deserción escolar

Específicos:

1. Analizar el cambio de la política de atención a la deserción escolar a partir de las redes de política que se producen en la Agenda Básica de la Educación 2002-2006 y en el Plan Decenal de Educación 2006-2016
2. Estudiar las ideas programáticas de las redes de política para explicar cómo se estructuran las redes y cómo se caracterizan en términos de cohesión e interconexión, para mostrar la heterogeneidad de los grupos que participaron en el proceso de diseño participativo y mapear las agendas que intervienen en el PDE 2006-2016
3. Explicar cómo la estructura de las redes incidió en resultados de política

Para atender a cada uno de estos objetivos y comprobar la hipótesis planteada para este estudio de caso, el análisis se centrará en el Modelo Ideacional de Kisby, mismo que se encuentra enmarcado en el Análisis de Redes de Políticas Públicas y en el Neo-institucionalismo sociológico. En este sentido, el primer capítulo presenta un análisis conceptual y teórico que permitirá orientar la lectura de este caso. A continuación, el segundo capítulo presenta un análisis y contextualización de la deserción escolar como problema público del ámbito educativo. Desde esta contextualización, el tercer capítulo plantea un análisis del contexto de las políticas educativas del Ecuador vinculadas a la retención educativa. Finalmente, el cuarto capítulo presenta los resultados de este estudio basados en el análisis de redes y actores.

Capítulo 1

Políticas públicas

1.1.1 Definición de Políticas Públicas

A partir de la década de los años 30, surge el concepto *policy* que enmarca la intervención que realiza el Estado. El término parte de la propuesta de Lasswell, la cual se centra en generar una nueva visión acerca de los asuntos públicos y se consolida con las *policy sciences*. Esta ciencia se enfoca en las actuaciones del Estado sobre los problemas planteados por la colectividad y realiza un análisis de los asuntos públicos en atención a las dificultades manifestadas. Este planteamiento de Lasswell pretende cumplir con la finalidad de estar a la disposición de los actores, para mejorar el proceso de toma de decisiones y pasa a ser considerada como *policy sciences of democracy*. Sin embargo, la propuesta de análisis planteada por Lasswell, no cuenta con mayor respaldo ni efectos sino hasta la década de los 60, en Estados Unidos, y la década de los 70, en Europa. Es en ese momento que el análisis de las políticas cobra importancia a través del *policy analysis* planteado por Lindblom. El análisis de las políticas públicas propuesto por este autor recoge las propuestas iniciales de Lasswell y se sustenta en una crítica al sistema gerencial dominante que pretende la administración del Estado. De esta forma, el objeto de análisis pasa a centrarse en la “caja negra” que se encuentra entre los *inputs* o las exigencias sociales y los *outputs*, como esos resultados o no de políticas públicas (Boussaguet, Jacquot y Ravinet 2009).

De esta forma, se genera un proceso de análisis de las políticas públicas, en las que estas se convierten en variables dependientes de los procesos de estudio. Esto conlleva un interés expreso de definir las políticas públicas, para, de esta manera, entender mejor aquellos problemas sociales que se legitiman y a los que se les otorga prioridad en las agendas públicas de los Estados (Fontaine 2015).

Para realizar este análisis, es indispensable definir entonces qué se entenderá por política pública. Roth (2002) realiza un recorrido de las definiciones de políticas públicas planteadas por varios autores. Parte de la propuesta de Bourdieu (2012) que menciona que las políticas públicas son provisorias y son la legitimización y oficialización de las estrategias de ciertos actores. Por otro lado, Hecló y Wildavsky (1974) plantean que son aquellas acciones gubernamentales que buscan el logro de un objetivo fuera del gobierno y, adicionalmente,

Dubnick (1983) establece que es lo que los gobiernos dicen y hacen con relación a un problema o controversia. Al respecto de los problemas, Salazar (1999) añade que las políticas públicas son el conjunto de respuestas sucesivas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemas. Por tanto, en estas definiciones se encuentran dos aspectos específicos en común: en primer lugar, que participa el Estado y la autoridad pública y, en segundo plano, que existe una percepción de problema (A.-N. Roth Deubel 2014).

Por otra parte, Fontaine (2015) realiza una distinción del término dependiendo de si, en el proceso de análisis, las políticas públicas son la variable dependiente o independiente. Como variable independiente, las políticas públicas son definidas como toda acción llevada para resolver un problema público, conforme a lo propuesto por Dunn (1981). Para brindar una definición más completa, Muller y Suler (1998) lo plantean como todas aquellas decisiones y actividades que surgen de la interacción entre actores públicos y privados, mediados por recursos disponibles y reglas institucionales. En cuanto a la definición de políticas públicas como variable dependiente, se plantea como aquello afectado por los acontecimientos sociales, políticos y económicos, por el comportamiento individual y colectivo y los intercambios y relaciones, como lo proponer Grau Creus (2002). En definitiva, es el producto de una historia, que se incluye en la agenda cuando el Estado reconoce la legitimidad del problema y la necesidad de resolverlo (Fontaine 2015).

A través de estas aproximaciones se identifica que el término es polisémico y, como lo plantea Fontaine (2015), su definición depende del fundamento epistemológico desde el cual se lo aborde. Considerando estas aproximaciones sobre la definición, las políticas públicas pueden ser definidas como el conjunto de decisiones que asume el Estado, incluyendo a actores públicos y privados, que llevan a actuar o no en razón de resolver un problema social legitimado por el Estado (Fontaine 2015). Esto implica que se considera la existencia de un proceso en el que está involucrado el Estado, junto con otros actores y que se centra en la existencia de un problema social que debe ser legitimado.

Para la presente investigación se considerará la propuesta de Boussaguet, Jacquot y Ravinet (2009) en la que se hace referencia a distintos aspectos del concepto de políticas públicas. Conforme a lo planteado por las autoras, y retomando a Thoenig (1992), se menciona que las políticas públicas son las acciones que realiza una entidad o persona a quien se le ha otorgado legítimamente el poder para hacerlo, en nombre de una sociedad. Además, conforme

menciona Dye (2008) se añade, que estas acciones implican todo lo que las autoridades gubernamentales hacen o dejan de hacer. También se hace mención a que toda política pública conlleva la selección de un público que será el destinatario de estas acciones o inacciones (Boussaguet, Jacquot y Ravinet 2009).

Como se refieren a las acciones que desempeñan las autoridades, también es importante considerar aquello mencionado por Muller, que plantea que las políticas suelen tomar la forma de un programa específico ejecutado por personas del ámbito gubernamental y que estas actuaciones implican prácticas materiales e inmateriales (Boussaguet, Jacquot y Ravinet 2009).

En tal medida, y para el presente documento, considerando la complejidad para obtención de información y datos relevantes sobre aquello que la autoridad decide no hacer, se incorporarán solamente las acciones efectivamente propuestas y se entenderá por política pública a: aquellas decisiones de las autoridades gubernamentales para intervenir en una problemática social definida en función a la participación de distintos actores y con respecto a una población específica. Esta definición implica que se considerará la política pública a partir de una problemática socialmente planteada, a la participación de distintos actores en todo el proceso y, por tanto, que la entidad gubernamental diseñe acciones para atenderlas (Boussaguet, Jacquot y Ravinet 2009).

1.1.2 Neo-institucionalismo Sociológico

A partir de esta comprensión de lo que implica una política pública, se han generado una serie de enfoques de análisis de las mismas. Considerando la definición propuesta previamente, en la que toman relevancia la definición del problema social y la participación de distintos actores, se propone realizar el análisis a partir del Neo-institucionalismo Sociológico.

El institucionalismo surge como una teoría que critica el paradigma economicista en el que los individuos toman decisiones de manera racional y aislada de cualquier otro factor. Esta propuesta centra su atención en el rol protagónico que toman las instituciones para determinar el comportamiento humano a nivel individual y colectivo. De esta forma, se considera que son las reglas vigentes en los grupos sociales las que definen la conducta de sus miembros y pone énfasis en aquello que se considera como instituciones formales. Esta postura analítica se fundamenta en las propuestas filosóficas planteadas por Hobbes, Locke y Montesquieu,

quienes centran su atención en las instituciones como fundamento del Estado. De esta forma, el institucionalismo parte de una visión en la que reconoce la importancia de las instituciones formales y normativas y deja como herencia teórica el legalismo, el estructuralismo, el historicismo y el carácter normativo (A. Roth Deubel 2015).

Por tanto, el institucionalismo se centra en el análisis de las políticas públicas desde tres variables: ideas, instituciones e intereses de los actores. Se enfoca en que las estructuras de las instituciones generan una influencia específica en las acciones del Estado, esto considerando que dentro de estas se toman las decisiones y se definen la orientación que tomarán las acciones. En definitiva, las instituciones pasan a ser las reglas y son estas las que definen la interacción entre los actores participantes en el proceso de estructuración de políticas públicas (Boussagnet, Jacquot y Ravinet 2009).

A finales de 1970 se plantea una propuesta neo-institucionalista que pretende superar los enfoques anteriores y, con base en las propuestas del institucionalismo, ampliar su foco de análisis. Surge a partir de los planteamientos teóricos de las ciencias políticas, realizados por March y Olsen, y busca considerar una articulación entre factores internos (*state-centered*) y factores externos (*society-centered*) para explicar la conducta humana en torno a los procesos políticos. Esta se centra en que las instituciones influyen en los actores y en los procesos sociales, definiendo, de esta forma, las reglas e influyendo directamente en los resultados. Por esto, pretende entender las relaciones existentes entre individuo, sociedad y Estado, considerando que los actores y las instituciones se influyen de manera recíproca. De manera simultánea, mientras se realizaba la teorización sobre el Neo-institucionalismo en las ciencias políticas; las ciencias económicas, la historia y la sociología, también planteaban sus propias propuestas en torno al tema (A. Roth Deubel 2015). En una confluencia de las ciencias políticas con estas otras perspectivas, a partir de la conceptualización del neo-institucionalismo, se han posicionado tres enfoques de análisis. El primero es el neo-institucionalismo de la elección racional, que proviene de la economía y se sustenta en explicar el comportamiento humano y los resultados de la política. Como segundo enfoque se encuentra el neo-institucionalismo histórico, que busca analizar los eventos y los resultados que estos producen. Finalmente, el neo-institucionalismo sociológico, que surge de la sociología, busca analizar a las organizaciones y sus actores (Boussagnet, Jacquot y Ravinet 2009).

Los tres enfoques del Neo-institucionalismo tienen en común la preponderancia que otorgan a las instituciones y las definen de forma similar, sin embargo, plantean problemáticas distintas. En este sentido, son las instituciones las que moldean el comportamiento de las personas a través de la información que ponen a disposición, la institucionalización de acuerdos, otorgando incentivos positivos o negativos que influyen en la toma de decisiones. Son las instituciones, por tanto, las que generan modelos cognitivos que permiten el análisis de la situación y que orientan y definen las acciones, afectando así las decisiones y la propia personalidad de los actores (Fontaine 2015). De esta manera se otorga un rol protagónico a las normas y valores que dominan en los grupos sociales y permiten explicar el comportamiento de los individuos. Esto indica que el Neo-institucionalismo amplía la noción de institución a aquellas consideradas como informales y las instituciones pasan a ser entendidas como: “fuente de normas y proveedora de sentidos, [que] influyen o moldean de manera importante la conducta política y social de sus miembros” (A. Roth Deubel 2015, 22). Considerando que, para el Neo-institucionalismo sociológico las instituciones son, además de las reglas y los procedimientos, todos aquellos sistemas simbólicos, esquemas cognitivos y valores morales, se amplía la concepción de instituciones formales y, a su vez, esto permite la incorporación en los análisis de otros actores que no están vinculados a instituciones del Estado (A. Roth Deubel 2015).

Como se mencionó, el Neo-institucionalismo surge del debate originado en las ciencias sociológicas, en específico en la teoría de las organizaciones. Este enfoque analítico parte de una crítica a la postura sobre los intereses como único determinante de la toma de decisiones de los individuos y las sociedades y plantea que las personas actúan en función de sus preferencias que están sustentadas en valores y creencias culturales. Por tanto, existen una serie de instituciones no formales, fundamentadas en las rutinas sociales que se construyen en función de la cultura. Esto permite incorporar a las organizaciones dentro de una amplia categoría de institución y reconocer que todas estas son dinámicas y cambiantes (Fontaine 2015). Es el Neo-institucionalismo sociológico el que inserta la variable cultural en el proceso de estructuración y de manera determinante para el funcionamiento de organizaciones e instituciones. Incorpora, a su vez, el análisis de elementos cognitivos que son definitivos en las conductas de las personas como individuos y como miembros de una sociedad. Por tanto, son las instituciones las que definen la vida social, política y el comportamiento de los individuos, forjan la personalidad y permiten orientar la acción (A. Roth Deubel 2015).

Dentro de este enfoque teórico, se considera que los problemas públicos se definen a partir de las instituciones que proveen una perspectiva específica sobre el entorno y los aspectos que se encuentran afectando de determinada manera una situación dada. De esta forma, a través de los aspectos subjetivos y culturales de los actores que participan conforme a la institucionalidad, se define de una manera específica el problema público. Esta definición del problema genera que se realicen acuerdos entre grupos de interés y tomadores de decisiones, quienes se encuentran determinados por las instituciones. Por tanto, el proceso para ingreso de ciertos problemas en la agenda pública parte de la definición de preferencias que se sustenta en los valores y creencias culturales, lo que evidencia que existen distintas formas de solución y que estas parten de la percepción que los actores tienen del problema específico. En definitiva, la toma de decisiones está orientada por las instituciones y del contexto en el que previamente se ha desarrollado esta política (Fontaine 2015).

En definitiva, el Neo-institucionalismo sociológico podría definirse a partir de tres características: en primer lugar, este enfoque institucionalista incluye dentro del análisis formal de instituciones, además de normas y procedimientos, a sistemas simbólicos, códigos cognitivos y aspectos morales como determinantes para la acción de las personas. Esto permite que se defina la cultura como una institución en sí misma. La segunda característica implica una redefinición de la relación entre institución e individuo, ya que las instituciones influyen en el comportamiento a partir de los códigos cognitivos, las categorías y los modelos. Esto implica que las instituciones no solo dictan lo que se debería hacer, sino que permite a las personas definir todas las opciones de acción en función de un contexto dado. Por último, este nuevo enfoque institucionalista permite realizar una aproximación distinta en cuanto al problema sobre las prácticas y cambios institucionales. Esto dado que no se considera que las organizaciones cambian, necesariamente, porque encuentran aspectos más eficientes, sino que estos cambios se deben a la legitimidad social que las acciones reciben por parte de los participantes que las componen. Por tanto, el Neo-institucionalismo sociológico podría ser definido como aquel que centra su atención en la fuente de autoridad que recibe la cultura a nivel institucional (Hall y Taylor 1996). Es importante considerar que, dentro del neo-institucionalismo sociológico y como uno de sus mayores aportes, se articula el análisis de ideas, instituciones e intereses incluyendo aquellas reglas que integran a grupos sociales que no se encuentran formalmente constituidos. De esta forma, se entienden las relaciones entre individuos y se los incorpora como actores y como instituciones que conforman parte de este análisis (A. Roth Deubel 2015).

En general, el Neo-institucionalismo permite ampliar la reflexión del comportamiento individual y social, y analizarlo a partir de procesos que generan las transformaciones sociales. Así mismo, esta propuesta teórica amplía la perspectiva acerca de los distintos factores que intervienen en la conducta humana, los procesos de toma de decisiones y finalmente en los resultados de política y sociales. Busca, de igual forma, analizar la incidencia de las instituciones informales y formales, su proceso de estructuración y la toma de decisiones sociales y políticas, con la incorporación de los distintos actores que no necesariamente se encuentran vinculados a estructuras gubernamentales. Esto indica que, para el Neo-institucionalismo, sobre todo para el enfoque sociológico, la participación se vuelve relevante tanto para la toma de decisiones como para las acciones públicas (A. Roth Deubel 2015).

Las instituciones no son simple sumatoria de sus partes, y con la incorporación de las instituciones informales se debe dejar de lado el cálculo de costo y beneficio para definir las acciones y se debe considerar que estas instituciones están definidas también por las relaciones que se generan en su interior. Por tanto, las interacciones entre individuos estructuran las conductas y reproducen o generan nuevas instituciones (Fontaine 2015). El Neo-institucionalismo sociológico también permite entender la participación de estos actores como estructuradores de instituciones. En primera instancia se plantea que más allá de las instituciones formales, se generan una serie de prácticas y relaciones regulares que se podrían considerar como organizaciones informales y esto permite evidenciar la existencia de una heterogeneidad de actores. De igual forma, se plantea que estas, y las organizaciones formales, transforman sus estructuras en función de tres aspectos: cuando las organizaciones se encuentran en competencia, cuando se produce imitación de unas por otras y por influencia de grupos de actores. A través de esta última modalidad de cambio, se plantea que son los actores quienes dirigen la organización y difunden las ideas específicas. Dentro de las ideas se considera que las instituciones establecen modelos cognitivos que son el marco para la estructuración y acción con respecto a los conflictos y las negociaciones. Esto implica, que las ideas difundidas por los actores, una vez institucionalizadas, son las que orientan la acción y modifican las estructuras de las propias organizaciones. Finalmente, dentro del neo-institucionalismo sociológico, se considera que los resultados de las políticas surgen a partir de la interacción entre actores que son quienes estructuran determinadas conductas. Por tanto, las políticas públicas son las soluciones ideales a los problemas, conforme a los arreglos

establecidos entre los actores que participan y sus determinadas ideas e intereses (Fontaine 2015).

1.2 Diseño de Políticas Públicas

1.2.1 Conceptualización del Diseño de Políticas Públicas

1.2.1.1 Orígenes del Estudio del Diseño de Políticas Públicas

Como se ha mencionado previamente, las políticas públicas son las decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales. Al ser un proceso de toma de decisiones, las políticas públicas son el resultado de la definición por una de las opciones, a través de la cual se espera obtener resultados. El optar por una de las opciones puede ser parte de un diseño sistemático que busca alcanzar una finalidad o propósito establecidos. Esto ha implicado que el diseño de políticas es uno de los temas de análisis e investigación que más importancia ha adquirido, ya que es necesario entenderlo por sí mismo y las acciones vinculadas con esta: la adopción de una de las opciones, la implementación y la calibración (Howlett 2014).

Además del interés investigativo y analítico, el interés de los gobiernos de alcanzar eficiente y efectivamente los objetivos de políticas a través del conocimiento y datos empíricos, ha llevado al diseño a ser un tema central de abordaje. Como tal, su estudio tiene las raíces en los enfoques racionalistas, ya que su análisis esencial se centraba en buscar mejorar los resultados de políticas mediante la aplicación de conocimientos relevantes que permitan establecer alternativas de actuación para los gobiernos que atiendan los problemas de políticas de forma específica. Esto implica que su centro de análisis busca la eficiencia y la eficacia de las acciones por las que opta un gobierno, en función de los problemas de políticas definidos. Sin embargo, el diseño de políticas públicas implica más que las simples prácticas, enfoques y experiencias de quienes toman las decisiones (Howlett y Lejano 2012).

Al ser una temática de estudio de las ciencias políticas, uno de los primeros autores en plantear su importancia es Lasswell, quien busca integrar aspectos de la formulación e implementación de las políticas, más allá de considerarlas como etapas de un proceso. Esto le lleva a dar énfasis en el contexto y centrar la atención en los instrumentos y cómo se emplean estos durante la implementación de las estrategias definidas para atención del problema. Con base en estos planteamientos, analistas de políticas públicas direccionan su interés de estudio en los vínculos existentes entre la implementación y los resultados, incorporando a la

literatura el diseño de políticas públicas como temática importante, a mediados de la década de los 80 (Aguilar Villanueva 1992).

Esta primera literatura centra su análisis en la elección e implementación de instrumentos que mejoren el mismo diseño y los resultados de política. Para los años 90, se realiza un avance en el estudio de selección de instrumentos y se centró el interés en la evaluación y desarrollo de mezclas adecuadas de instrumentos, temática conocida como mix de instrumentos. Esto permitió considerar el diseño como un continuo que permitía evaluar la selección de instrumentos tanto en la formulación como en la implementación (Howlett y Lejano 2012).

A finales de la década de los 90, el diseño de políticas públicas, como temática de análisis, decae y el enfoque central de estudio pasa a centrarse en la gobernanza. Esta se refiere a una noción de gobierno que deja de estar centrada en los actores gubernamentales y plantea un gobierno más difuso, con fronteras en expansión y en la que interactúa una red de actores (Aguilar Villanueva 1992). Considerando que gobernar implica planear y establecer los lineamientos de relación entre el gobierno y sus ciudadanos, este relacionamiento puede variar en un espectro entre altamente estructurado y monitoreo a través de mecanismos informales. Así la gobernanza describe el modo en el que se coordinan las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales (Howlett y Lejano 2012).

Con la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación, las prácticas de gobierno se transforman y requieren incluir a distintos actores. La incorporación de nuevos sujetos en procesos previamente asignados exclusivamente al gobierno, ha implicado que ciertas funciones y actividades involucran, ahora, relaciones complejas de actores de distintos sectores. Esto lleva a considerar que la gobernanza reduce la capacidad del gobierno para realizar independientemente ciertas acciones, limitando también al diseño de políticas. Sin embargo, se podría considerar que la incorporación de nuevos actores es un reto para este tema ya que ciertas funciones continúan dependiendo del ámbito estatal. La propia incorporación de nuevos actores, la mayor complejidad en las relaciones y la definición de funciones implica que existe una mayor necesidad de comprender cómo se realiza este diseño de políticas (Howlett y Lejano 2012).

1.2.1.2 Definición de Diseño de Políticas Públicas

Para poder definir el diseño de políticas públicas, es importante partir por comprender que este implica una articulación entre objetivos y efectos de las políticas. Esto conlleva realizar un análisis de la factibilidad, la posibilidad y la practicidad para alcanzar las metas establecidas en función de las circunstancias de un contexto temporal y espacial específico. Por tanto, el diseño de políticas públicas implica decisiones que variarán entre distintas jurisdicciones, sectores, formas de gobierno, características específicas del contexto, actores, problemas, sectores o arenas de política (Howlett 2011). Por tanto, puede considerarse como una actividad o un conjunto de actividades que se desarrolla dentro de un contexto histórico e institucional específico y que permite determinar un contenido. En este marco, las alternativas serán consideradas en función del momento específico, las condiciones, los actores vinculados y las ideas acerca de las consecuencias que tendrá cada una de las opciones (Howlett y Lejano 2012).

Tomando en cuenta que el diseño de políticas públicas se enmarca en el análisis del contexto, este puede ser considerado como un verbo, en la medida que es un proceso, y un sustantivo, al ser un resultado. Más allá de ser una actividad tecnocrática, el diseño incorpora el direccionamiento de energías de los distintos actores con respecto a un objetivo común. Por tanto, se puede considerar que tiene un componente sustantivo, que se refiere a los acuerdos potenciales para atender los problemas y aquello que se pondrá en práctica, y un componente procedimental, que implica el conjunto de actividades que permitirán el acuerdo entre actores durante la formulación, la decisión y la implementación de la alternativa. Esta coexistencia de resultado y proceso es significativa en el análisis del diseño de políticas públicas, ya que el resultado implicaría que se establece un tipo ideal a partir de la configuración del conjunto de elementos, y el proceso sería la forma en la que estos tipos ideales se identifican y definen (Howlett y Lejano 2012).

El diseño de políticas puede entenderse como el encuentro entre el conocimiento de los efectos que ocasionarán ciertos instrumentos de políticas, y la aplicación de ese conocimiento en el desarrollo mismo y la implementación, con respecto a los resultados. Esto conlleva que el proceso de diseño de políticas empiece con el análisis del potencial de los diferentes tipos de instrumentos, su posible efecto en los resultados y productos de políticas, y los recursos que se necesitarían para que estos operen conforme a lo propuesto. Este análisis parte de una demanda y esta desplegará un abanico de alternativas que también se verán afectadas por el

contexto heredado, aspectos espaciales y temporales y acuerdos políticos previos (Howlett y Mukherjee 2014).

Con estas alternativas será necesario generar un acuerdo que permita llevar a la práctica las ambiciones políticas, lo que implicaría un encuentro entre las aspiraciones de gobernantes con los objetivos de atención, conforme a la disponibilidad de recursos. Por tanto, el diseño implica una superposición de la formulación de políticas, la toma de decisiones y la implementación de estas, involucrando a actores, ideas e intereses en cada una de estas acciones (Howlett y Mukherjee 2014).

Para definir y comprender el diseño de políticas públicas, es necesario diferenciarla de manera clara de la propia formulación de políticas. Como se menciona previamente, el diseño la superpone y, la formulación, podría considerarse como una fase del diseño. En esta etapa es en la que se generan opciones sobre lo que se puede hacer con respecto a un problema público. Una vez que el gobierno conoce sobre la existencia de un problema público y evalúa la necesidad de hacer algo al respecto, lo cual implica que el problema ha ingresado en la agenda del gobierno, los formuladores de políticas decidirán el curso de la acción que se seguirá para atenderlo. La formulación de política, por tanto, es el proceso por el cual se identifica y se evalúan las posibles soluciones a un problema. Puede considerarse como el proceso de explorar varias opciones o alternativas disponibles para atender un problema a través del análisis de política. La formulación de políticas incorpora la identificación tanto de las restricciones técnicas como políticas del estado en acción, involucra el reconocer las limitaciones de recursos que pueden limitar aquello que es factible en las circunstancias dadas. Por otra parte, el diseño de políticas es más amplio e incluye la formulación como una de sus fases, si se lo considera como un proceso (Howlett 2011).

Considerando los planteamientos teóricos expuestos, el presente estudio se centrará en el diseño de políticas públicas como un proceso, en el que se incluye tanto la formulación, como la selección de instrumentos, definición de objetivos e implementación. Esto, tomando en cuenta que, en cada una de estas fases, es posible evidenciar y analizar las ideas de los distintos actores que han intervenido. Analizar el diseño de políticas públicas como un proceso implica considerar tres aspectos esenciales: en primer lugar permite considerar qué actores han participado en los distintos momentos. Además, centra su atención en las ideas que se han vinculado en el diseño de políticas como resultado. Finalmente, es posible

determinar quiénes toman las decisiones para definir las mejores opciones para atender al problema que ingresó en la agenda política. Por tanto, el análisis del diseño de políticas públicas como un proceso, permitirá evaluarlo como participativo o centrado en actores gubernamentales.

1.2.1.3. Diseñadores Políticas Públicas

Considerando que el diseño de políticas públicas será entendido como un proceso, es importante definir quiénes forman parte de este. Los diseñadores de políticas públicas son quienes crean las alternativas de políticas, quienes estructuran aquellas acciones que podría tomar el gobierno para atender un problema identificado. Cada una de estas alternativas están conformadas por distintos elementos: metas de políticas, objetivos y propósitos, significados, instrumentos, implementación y calibración de instrumentos. Por tanto, los diseñadores de políticas serán quienes generarán paquetes de estos elementos para obtener los mejores resultados con respecto a un problema definido. Para esto, estos actores contarán con conocimiento específico, visión del espacio político y de los sectores de políticas y con capacidad para intervenir en el proceso (Howlett 2014).

En el diseño de políticas, se espera que los actores que intervengan basen sus análisis en la lógica, el conocimiento y la experiencia, pero también en cálculos políticos y en el anhelo de alcanzar los objetivos propuestos de forma eficiente y efectiva. Será el mismo contexto histórico, institucional y político el que definirá qué actores tendrán la posibilidad de involucrarse como actores en el diseño de políticas (Howlett y Mukherjee 2014).

1.2.1.4. Instrumentos de Políticas Públicas

Como se mencionó previamente, el diseño de políticas públicas incorporará una serie de elementos para realizar este vínculo entre objetivos y resultados. De todos estos, según lo plantean Linder y Peters, son los instrumentos de política los que incorporan un significado especial al proceso, ya que son las herramientas que se seleccionan específicamente para cumplir los objetivos propuestos. De esta forma, los instrumentos en conjunto hacen referencia al contenido entre los que se escogió para la construcción de las políticas públicas (Howlett 2014). Los instrumentos de políticas, por tanto, son considerados como técnicas de gobernanza que incluyen el uso de recursos del Estado, sus limitaciones, los mecanismos y técnicas para implementar y obtener los efectos deseados (Howlett y Rayner 2007).

El estudio de los instrumentos se ha desarrollado en tres momentos específicos, el primero centró su análisis en las relaciones entre el gobierno y el mercado, y en los efectos de la regulación que el Estado estableció con respecto a la eficiencia del mercado. La segunda generación de análisis de la elección de instrumentos se enfocó en el desarrollo de modelos de políticas que permitieron evaluar el proceso de diseño como tal. Finalmente, la última generación busca aplicar estos modelos de las teorías desarrolladas en los dos momentos previos y cuestionar el mix de instrumentos y el potencial especial de desarrollar instrumentos óptimos para el diseño de política (Howlett y Rayner 2007).

1.2.2. Diseño Participativo

Conforme se mencionó previamente, el diseño de políticas implica la superposición de formulación, toma de decisiones e implementación, momentos en los que distintos tipos de actores se encuentran involucrados. Cada uno de estos actores planteará sus propias ideas, las que se consolidarán en propuestas de instrumentos específicos. Estas opciones de políticas serán consideradas en función de los distintos niveles de influencia e impacto que cada actor tenga en las distintas etapas del proceso. Distintos tipos de ideas, tienen distintos efectos en los elementos del diseño de políticas e influyen, de manera directa, en la elección de instrumentos. En el nuevo marco de gobernanza, en el que existe una red de actores que ha adquirido relevancia en los distintos procesos de políticas públicas, entender el origen y las implicaciones de las ideas de quienes toman decisiones es el tema principal de análisis (Howlett 2014).

Los estudios tradicionales acerca del diseño de políticas públicas, centran su interés en el rol de los actores gubernamentales y de los analistas de políticas que escogía el gobierno para los procesos de formulación y definición de alternativas de actuación, con respecto a los problemas públicos incorporados previamente en la agenda. Poco a poco, los políticos y los administradores en posiciones de toma de decisiones, incorporan consejos de expertos, con personas en las que confían personalmente, para el diseño de políticas. Esto permite empezar a involucrar a fuentes gubernamentales y no gubernamentales, por lo que el diseño de políticas públicas incorpora una compleja red de asesores de políticas que puede considerarse como un sistema político de consejeros. Este sistema incluye a aquellos que se consideraban tradicionalmente como asesores gubernamentales y a actores no gubernamentales, que incluyen: organizaciones, tanques de pensamiento, ciudadanía, partidos políticos, profesionales, colegas, amigos y hasta parientes de quienes se encuentran en posiciones de

toma de decisiones. Por tanto, con la incorporación de este conjunto de actores, se abren distintos contextos analíticos acerca de la estructura propia de este sistema de consejeros y de la forma en la que operan los distintos sectores de políticas (Howlett 2014).

Así, el diseño de política pasa a ser un proceso conducido por un amplio número de actores de políticas con la expectativa de mejorar la formulación de objetivos y los resultados de política. Además se considera que con esta red de actores vinculados será posible anticipar las consecuencias de las acciones emprendidas por los gobiernos y articular para la implementación de las acciones conforme al sedero específico trazado en conjunto (Howlett y Lejano 2012). Esta nueva orientación del diseño centra su atención en la construcción de paquetes de instrumentos que operan a un multinivel y que abarcan múltiples aspectos de la política. De esta forma, el diseño que vincula a un mayor número de actores, pretende atender objetivos y metas múltiples y, usualmente, requiere un proceso deliberativo y consciente para definir los propósitos de las políticas y conectarlos con los instrumentos que se espera que permitirán alcanzarlos (Howlett y Mukherjee 2014).

Como se mencionó en el recorrido histórico acerca del análisis centrado en el diseño de las políticas públicas, es posible evidenciar que la incorporación de las tecnologías de información y comunicación ha derivado en un enfoque de gobernanza. Esta gobernanza implica considerar la incorporación de actores gubernamentales y no gubernamentales en las distintas funciones que, previamente, eran de exclusiva competencia de las entidades de gobierno. Por tanto, la gobernanza centra su atención en las relaciones que se establecen entre distintos actores y la importancia que toman en cada uno de los procesos de Estado. Con respecto al diseño de políticas públicas, la incorporación de nuevos actores y la consolidación de relaciones diversas se encuentra también presente. Esto conlleva a considerar qué dentro del proceso de diseño, en el que se superponen la formulación, la toma de decisiones, la selección de instrumentos y la implementación, están presentes las ideas de los distintos actores. En definitiva, el diseño de políticas públicas pasa de ser una función específica de los órganos de gobierno del Estado para ser un proceso participativo, en el que se debe analizar quiénes son los diseñadores, las ideas que incorporan en las distintas fases y cuál es el rol en el proceso de toma de decisiones.

1.2.3. Toma de Decisiones y Participación

1.2.3.1. Democracia y gobernanza

Para identificar los procesos de participación ciudadana que han tenido lugar en los últimos años, es importante partir de una comprensión de la democracia y de concepciones previas en las que esta se enmarca. Desde esta perspectiva, para O'Donnell (2002) se deben considerar tres conceptos que hacen referencia a la democracia: Estado, régimen y gobierno.

Así, se define al Estado como la agrupación de instituciones y relaciones sociales que se desarrollan en un territorio y que se manifiestan a través de tres dimensiones: conjunto de burocracias, sistema legal e identidad colectiva. La primera dimensión hace referencia a aquellas organizaciones que reciben la responsabilidad de precautelar los bienes públicos. La segunda, el sistema legal es la red de reglas que determinan las relaciones sociales. La última dimensión se refiere a este factor que integra a sus habitantes. Junto con el Estado es importante identificar que el régimen está conformado por aquellos patrones que determinan el acceso a las principales posiciones burocráticas. Finalmente, gobierno se refiere a la cúpula de instituciones que ejecuta la toma de decisiones. Por tanto, a partir de estos tres conceptos, se plantea que la democracia es aquel régimen que permite que la mediación entre el gobierno y la sociedad se realice a través de reglas, prácticas e instituciones legitimadas para representar al conjunto de aspiraciones de la ciudadanía de un Estado (O'Donnell 2002).

Sin embargo, a partir de las crisis democráticas y la globalización, se ha planteado que existe un declive de la importancia del Estado, en el que se ha puesto en juego una reconfiguración de su funcionamiento tradicional. Se menciona la existencia de un nuevo orden institucional en el que los gobiernos no son los únicos actores estratégicos y se evidencia una modificación de las responsabilidades tradicionalmente asignadas a la burocracia. A partir de esta reconfiguración del Estado, es importante considerar que la globalización pasa a constituir un aspecto endógeno de aquello que se concibe como nación y que ha permitido la creación de regímenes nuevos, así como ha generado que ciertas instituciones y funciones deban expandirse y renovarse (Sassen 2010).

Esta nueva reconfiguración del Estado lo vuelve más complejo, más heterogéneo y en esta nueva forma institucional la democracia representativa ya no cumple con los ideales de facilitar la participación de la ciudadanía, buscar consensos mediante el diálogo, generar políticas que favorezcan a la sociedad y asegurar beneficios para todos los ciudadanos. En

este nuevo Estado, en el que esta democracia ya no es suficiente, se requiere un gobierno que, más allá de ser activo en la solución de problemas, profundice en mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan participar e influir directamente en las tomas de decisiones. A través de esta reflexión, y considerando la teoría de Habermas, se incorpora la democracia deliberativa en la que las decisiones se toman a través de un proceso de discusión razonable, en el que participa activamente la ciudadanía. Este nuevo régimen de gobierno deriva del análisis e incorporación de la comunicación, del debate público y la propia deliberación, incorpora la actuación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para la construcción de una verdadera democracia (Fung y Wright 2003).

El concepto de democracia deliberativa surge de la propuesta de Jürgen Habermas (2005), quien menciona que esta se basa en el reconocimiento de la pluralidad de formas de comunicación que están en juego al momento de estructurar una voluntad común. Las distintas formas de comunicación se institucionalizan en un espacio público, conformando la opinión y se legitiman para convertirse en voluntades comunes. Por tanto, la deliberación se basa en el proceso de consenso en el que participan ciudadanos que se identifican como parte de una misma cultura y que generan nuevos rituales de relacionamiento. De esta manera, el espacio deliberativo se consolida con un proceso político en el que se forman opiniones y voluntades comunes, y busca la autodeterminación de la sociedad (Habermas 2005).

A través de la teoría deliberativa de la democracia se plantea que la legitimidad, ahora será solo reconocida cuando surja de un proceso de consenso público, inclusivo y equitativo. La deliberación que conlleva la formulación de voluntades se genera en el espacio público, el cual se construye a partir de la pluralidad de opiniones de individuos con autodeterminación para intervenir sobre algún tema relevante para la sociedad. En este espacio público la sociedad interpreta, resignifica y produce información sobre asuntos de interés, lo que amplía la propuesta inicial de Habermas en la cual la sociedad civil solo podía influir indirectamente en el sistema parlamentario. De esta manera, el espacio público permite un intercambio de opiniones entre ciudadanos y gobierno, a través de una dinámica que encuentra mecanismos institucionales para consolidar esta democracia (Ramírez Gallegos 2008).

En definitiva, la democracia deliberativa genera una reconfiguración de las relaciones establecidas entre Estado y sociedad, la cual puede analizarse desde tres planos: funcional que limita las reglas de la división del trabajo, material que establece los patrones para

distribución del excedente social y de dominación que determina el poder entre las distintas fuerzas. Por tanto, el Estado, finalmente, se consolida como una entidad que articula las relaciones sociales ejerce la dominación y toma decisiones sobre el uso de los recursos. Por otro lado, la sociedad se convierte en una categoría cada vez más heterogénea que interviene en cada uno de los planos previamente mencionados, en la medida en la que participa de manera organizada y activa de los procesos de formulación de opiniones y legítima, a través de la deliberación, los procesos de toma de decisiones (Oszlak 2009).

1.2.3.2. Sociedad civil

Dentro de la democracia, así como en la definición de democracia deliberativa, la sociedad toma relevancia y se ubica dentro de una relación constante con el Estado. Desde esta perspectiva, el término de sociedad civil se ha ubicado como categoría analítica de importancia y ha sido definida por varios autores. Oszlak (2009) hace referencia a una serie de definiciones sobre sociedad civil, sin embargo, para el presente documento, se empleará el concepto propuesto por Linz y Stepan que lo relacionan con el espacio que se da dentro del Estado, en el que grupos que se auto organizan y son independientes del gobierno, buscan articular valores, asociarse con fines solidarios y alcanzar sus intereses. Por tanto, dentro de sociedad civil cabe una amplia gama de grupos de individuos entre los que se puede diferenciar a organizaciones formalmente constituidas y redes sociales solidarias que se movilizan por una situación específica y que tienen un objetivo común pero su sostenibilidad en el tiempo es limitada. A las organizaciones formales de la sociedad civil se las denomina como tercer sector y, Oszlak (2009) denomina a estos movimientos informales como cuarto sector. Son estos dos sectores los que cuestionan la institucionalidad de la democracia representativa, discuten sobre la legitimidad de las decisiones tomadas por los gobiernos y confrontan de manera directa al Estado (Oszlak 2009).

Esta sociedad civil se sustenta en la auto organización de la sociedad a través de la construcción de vínculos sociales separados del gobierno, en un espacio público autónomo. Esta sociedad civil, que integra el tercer y cuarto sector referido por Oszlak, inicia como un movimiento social que posteriormente se consolida como institución, que puede llegar a ser considerada incluso política. Sin embargo, es importante diferenciar a la sociedad civil de los partidos y del gobierno, ya que estos dos sectores generan nuevamente procesos de monopolización de la organización social. En el marco de la democracia deliberativa, es esta sociedad civil, como movimiento y como institución, la que genera opiniones y voluntades

comunes, considerando además que con la globalización, la mayor parte de estas organizaciones tienen un carácter supranacional que articula voluntades más allá de la concepción del Estado y de los regímenes políticos y sus gobiernos (Arato s.f.).

1.2.3.3 Toma de decisiones

En cada uno de los Estados, la sociedad en su conjunto debe determinar la forma en la que resolverá los problemas que atentan contra su supervivencia y la convivencia, por lo que se establecerán procesos de toma de decisiones. Cuando estos problemas toman mayor relevancia para la sociedad, pasan a formar parte de la agenda pública o estatal, lo que conlleva a que el Estado debe tomar una posición y decidir sobre las acciones a realizar para atender esta situación (Oszlak 2009).

Este proceso de toma de decisiones sobre la posición con respecto al problema público y las acciones a seguir, se ha establecido en función de tres métodos en los regímenes democráticos. El primero de estos métodos se conoce como mando y control, en el que la democracia representativa ha otorgado el poder de decidir a aquellas personas que se encuentran en el gobierno y estos asumen la responsabilidad de velar por el bien común. El segundo mecanismo se conoce como voto agregado, a través del cual la decisión grupal, expresada con el voto, explica los intereses generales que predominan. El último método se conoce como negociación estratégica, en la que la toma de decisiones se ejecuta en una transacción de recursos e intereses particulares de aquellas personas que cuentan con el poder para negociar. Como es posible identificar, estos tres mecanismos pueden ejecutarse dentro de la democracia representativa, sin embargo no se ajustan a los procesos subyacentes de la democracia deliberativa (Fung y Wright 2003).

La toma de decisiones deliberativa es un proceso mediante el cual se genera una discusión justificada, que permite la construcción de opiniones públicas y voluntades comunes. Busca una solución efectiva de los problemas, a través de potenciar las capacidades de la sociedad en general, permite compartir información útil y considerar a mayor profundidad distintas alternativas de solución a los problemas públicos. El proceso de toma de decisiones deliberativo cuenta con un proceso de retroalimentación inmediato, que permite modificar los cursos de acción de manera eficaz, vuelve más equitativo las acciones públicas y genera una amplia participación ciudadana. A su vez, la participación que se alcanza en los procesos de toma de decisiones deliberativa es más real ya que genera aprendizaje colectivo, crea nuevos

canales de comunicación sobre asuntos de interés y produce nuevas vocerías sociales (Fung y Wright 2003).

Estos métodos de toma de decisiones democráticos se consideran como formas ideales, ya que ninguno de estos, incluyendo la toma de decisiones deliberativa, se aplica de manera específica. Cada uno de estos se combina con los demás, dependiendo del régimen, la sociedad y el Estado. Sin embargo, es importante considerar que mientras mayor participación ciudadana exista durante el proceso de toma de decisiones, esto permitirá que las soluciones propuestas sean más pertinentes para el contexto y que exista un proceso de autoevaluación constante, lo cual, en definitiva evidencia un proceso de mayor control social de la política pública (Fung y Wright 2003).

1.2.3.4. Participación ciudadana

Una vez se han descrito los cambios que requiere la concepción de la democracia conforme al Estado actual, y se ha definido a la sociedad civil y su función en el proceso de toma de decisiones, es importante establecer qué se entenderá por participación ciudadana dentro de este contexto. El término participación permite identificar el proceso a través del cual, distintos actores de la sociedad civil toman posiciones y se movilizan para influir en los procesos del Estado (Oszlak 2009). Esta irrupción en la toma de decisiones, se aleja de las acciones emprendidas en la democracia representativa y busca influir en la política mediante mecanismos como: mesas de concertación, foros, consultas ciudadanas, consejos de gestión, veedurías sociales, y muchos otros. Estos procesos buscan que la democracia genere espacios verdaderamente participativos para consolidar políticas públicas más equitativas (Ramírez Gallegos 2008). A su vez, la calidad de esta participación puede ser evaluada a través del grado de información de las opiniones y la calidad de las interacciones que se generan en los procesos deliberativos (Fung y Wright 2003).

La participación ciudadana, además de recibir un sinnúmero de denominaciones, cuenta con una gran variedad de definiciones. Para Oszlak (2009), la definición más pertinente es la referida por González y Velásquez que la plantea como un “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder.” (Oszlak 2009). Al referirlo como proceso, es posible identificar que esta se ejecuta en distintas acciones, por lo que se agrega que busca “mantener, reformar o transformar sistemas

vigentes” (Oszlak 2009). En la participación ciudadana son los propios miembros de la sociedad quienes toman un rol activo y se convierten en co-gestores de asuntos públicos, asumiendo una responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad civil (Coelho, Mendonça Cunha Filho y Pérez Flores 2010).

En este marco ideal, la participación ciudadana es la mayor expresión de la democracia deliberativa, en la que existe un intercambio entre ciudadanía y gobierno. Sin embargo, se manifiesta que esta interacción no es del todo fluida por el poder en el proceso de toma de decisiones con el que cuenta el gobierno. De esta forma, la interacción con la cúpula política y sus funcionarios cumplen con una doble función: por un lado legitiman la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, mientras que, por otro lado, limita la fluidez de las interacciones sociales por el poder que se les ha otorgado (Ramírez Gallegos 2008). Según refieren Coelho et. al (2010), Armando Chaguaceda argumenta que, por lo previamente mencionado, la participación ciudadana continúa siendo un proceso dominado por el gobierno ya que este es el patrocinador del papel que desempeña la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones (Coelho, Mendonça Cunha Filho y Pérez Flores 2010).

En conclusión, es la participación ciudadana el proceso propicio para forjar nuevos canales de interacción entre sociedad y Estado, acercando a todos los actores a la toma de decisiones para que estas adquieran mayor legitimidad, en el marco de la democracia deliberativa. A su vez, la participación ciudadana genera una tensión en cómo ejecutar las decisiones tomadas, por lo que la incorporación de esta no implica que se abandonen los mecanismos e instituciones propios de la democracia representativa (Coelho, Mendonça Cunha Filho y Pérez Flores 2010).

1.3. Análisis de Redes

1.3.1. Redes de Políticas Públicas

1.3.1.1. Enfoque de redes de políticas públicas

Dentro de las ciencias sociales se genera una crítica y rechazo a los enfoques que realizan interpretaciones individualistas y que dominan el desarrollo de estas ciencias desde mediados del siglo XX. Como respuesta a esta crítica se genera el enfoque de redes sociales, que considera la importancia de prestar atención a las relaciones o interacciones entre actores y que estas son las que establecen el rumbo de las acciones (Porrás Martínez 2001). Dentro de la sociología organizacional de las décadas de los sesenta y setenta surge la teoría

interorganizacional, que plantea la importancia sobre la interdependencia de los actores, en cuestión de recursos, para alcanzar sus objetivos individuales (Adam y Kriesi 2007). Por otro lado, la ciencia política plantea los conceptos de subsistemas y de comunidades de políticas, que se desarrollan a partir de las discusiones entre pluralistas y corporativistas. De igual forma, se plantea la importancia de investigar sobre grupos de interés y la participación en la definición de la agenda (Klijn 1998).

De esta forma, en las ciencias sociales se empieza a incorporar el estudio de redes que presta especial atención a la interacción y vinculación entre actores. Es en este marco en el que, en la década de los ochenta, se plantea también el enfoque de redes para las políticas públicas como nueva corriente de estudio (Porrás Martínez 2001).

Este nuevo enfoque de análisis se centra en estudiar la conexión entre “burócratas, políticos, expertos y representantes” (Zurbriggen 2011, 181) de entidades públicas y privadas que interactúan en un sector de política pública específico (Zurbriggen 2011). Con este fundamento, en la década de los sesenta, Freeman define los subsistemas de política con la finalidad de estudiar las interacciones entre actores vinculados en un proceso de toma de decisiones específico e incorporar, de esta manera, a otros actores que cuentan con la capacidad de posicionar sus propios intereses, participar de las decisiones e intervenir en el resto del proceso de la política pública (Albornoz 2015). A partir de la noción de subsistemas, Heclo plantea el concepto de red de asuntos que, al incorporar nuevos actores, deja de lado al conocido triángulo de hierro. Estas redes de asuntos consideran a aquellos participantes que cuentan con cierto conocimiento en un campo específico de política pública y que esto les atribuye capacidad de agencia. Por tanto, las redes de asuntos, son aquellas que incluyen a gran número de participantes, quienes están en constante interacción, a distintos niveles, con los demás (Heclo 1978).

En general, el incremento de las temáticas que deben atender los gobiernos en cada uno de los Estados, conforme a las nuevas expectativas sociales, y considerando que la sociedad en su conjunto cuenta con mayores capacidades para organizarse en distintos grupos para influir en sus áreas de interés, vuelve evidente que se requiera un enfoque de análisis que considere a esta diversidad (Albornoz 2015). De igual forma, la especialización que adquieren tanto quienes llegan a ocupar puestos de liderazgo político como los equipos de trabajo gubernamentales también genera nuevos campos de acción, nuevas formas de atención a

problemáticas sociales e influye en la participación de otros actores (Heclo 1978). Además, la transferencia de competencias que ha generado la descentralización y desconcentración, así como los procesos supranacionales, provoca una mayor participación de quienes no se encontraban vinculados previamente (Porrás Martínez 2001).

Como primera aproximación a las redes de políticas públicas, Heclo establece, con las redes de asuntos, que existe un conjunto de actores que comparten conocimientos, intereses y la comprensión específica de un problema social y las posibles soluciones que deben plantearse (Albornoz 2015). En relación con la teoría planteada por Heclo, Knoke (1993) también se centra en la importancia de reconocer la intervención de otros actores y propone prestar atención a la estructura social. Esta se sustenta en un patrón relativamente estable de relaciones que se da entre actores. Para Knoke, estos actores incorporan a las personas y también a unidades de análisis como grupos, organizaciones y colectivos, los cuales pueden o no contar con una organización específica (D. Knoke, *Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making* 1993).

A partir de estas primeras aproximaciones, se inicia un proceso de definición de redes de políticas públicas que, aunque cuenta con un sinnúmero de definiciones, se centra en una serie de características comunes. En primer lugar se establece que una red de políticas públicas se estructura en función de vínculos estables entre distintos actores. Como segunda característica se define que existe un intercambio de recursos y una relación de dependencia entre quienes participan de esta red (Porrás Martínez 2001).

Por tanto, para Knoke y Yang (2008) la red está conformada por actores y relaciones y estas últimas se pueden definir en función del contacto, la conexión o vínculo que se establece entre dos o más actores sociales (Knoke y Yang 2008). De igual forma, Klijn (1998) establece que las redes de políticas públicas son aquellos “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o los programas de políticas” (Klijn 1998, 5). Estos conceptos, así como los demás que se han estructurado en función de las redes de políticas públicas, permiten identificar que estas son organizaciones complejas, con diversidad de actores, metas y relaciones y que la dependencia es el eje central de análisis (Klijn 1998). De igual forma, es posible identificar que las redes afectan también las percepciones, creencias y acciones de los mismos actores que participan en ellas (Albornoz 2015).

Dentro de la propuesta de redes, Marsh y Rhodes determinan que existen dos tipos de estas: la primera se define como comunidad política y se caracteriza por contar con un número restringido de participantes, con un alto nivel de dependencia entre sí e intercambio constante de recursos. Como segundo tipo se define a la red temática que es más amplia en cuanto al número de actores, con un menor grado de dependencia y relaciones más volátiles (Porras Martínez 2001).

Como se ha mencionado, la incorporación de nuevos y distintos actores en el proceso de toma de decisiones, genera que el enfoque de redes de políticas públicas sea pertinente para el entorno actual. De esta manera, este proceso de análisis lleva a comprender la interdependencia existente en las áreas de política y cómo las redes, entendidas como estructuras sociales, pueden explicar distintos niveles de las políticas y sus efectos correspondientes (Albornoz 2015). De igual forma, el análisis de redes permite analizar el contexto y el propio proceso de la formulación de políticas públicas. Esto permite entender que existe una interacción que puede volverse estratégica para alcanzar determinados intereses. Por otro lado, es importante considerar que el análisis de redes de políticas públicas permite evidenciar que las relaciones entre actores también conllevan al análisis del proceso de institucionalización, ya que la interacción prolongada generará comportamientos y relaciones reguladas (Klijn 1998).

Considerando la importancia de contar con marcos analíticos que permitan incluir a la diversidad de actores que actualmente participan en el proceso de las políticas públicas y los aportes que el análisis de redes realiza al estudio de las mismas, se han desarrollado distintos modelos que centran su atención en diversos focos de las redes y las relaciones.

1.3.1.2. Modelos de análisis de redes

Como se mencionó previamente, dentro del concepto de redes de políticas se define dos tipos, de los cuales el primero se conoce como comunidades de políticas. Hecló y Wildavsky utilizan este término para definir a una estructura más rígida, que cuenta con una cultura definida y que tienen un conocimiento específico sobre la política pública, por lo que dominan el proceso de toma de decisiones (Albornoz 2015). Estas comunidades se originan en sectores específicos de la política, son grupos cerrados de actores y, conforme lo planteado por Richardson y Jordan (1979), el proceso de toma de decisiones se encamina por los grupos organizados e impenetrables. Con respecto a estos grupos cerrados, Rhodes (1990) añade que

se caracterizan por la estabilidad de sus relaciones, membresía restrictiva e interdependencia vertical, lo cual implica que existe un orden jerárquico dentro de este tipo de red. Además se menciona que el ingreso de nuevos actores es restringido y, en caso de permitirlo o lograrlo, esto implicará un alto costo para quien entra. Estos costos se relacionan con la adaptación a un lenguaje específico y normas claras, así como el establecimiento de nuevos patrones de relaciones (Klijn 1998).

Sin embargo, el interés del presente documento se centra en las redes de políticas públicas como tal, por lo que a continuación se describirán los distintos modelos de análisis que se han generado conforme a las propuestas de los distintos autores. Esta tipología se encuentra detallada a partir de aquellos modelos que cuentan con una teorización, partiendo de la conceptualización de las redes sociales, y que pueden ser aplicables o se refieren, también, al ámbito de las políticas públicas.

El primer modelo de análisis de redes es el planteado por Knoke (1990) y que, en la bibliografía se encuentra con diversos nombres: modelo genérico, modelo de interdependencia de recursos, entre otros. Para el presente documento se lo describirá como Modelo de Interdependencia de Recursos. Para Knoke, las redes de política se constituyen a partir de patrones de relaciones que permiten ubicar a actores en una estructura general. Las conexiones o relaciones que se generan entre actores son dinámicas, por lo que es posible analizar aspectos causales vinculados al poder político y a la formulación de políticas. Por este motivo, el poder ocupa un eje central en el análisis porque es el que determina las interacciones en función del control de ciertos actores sobre otros (Albornoz 2015). Este poder se genera en función de los recursos con los que cuenta un actor específico y la posibilidad que estos le otorgan para tomar el control o ejercer influencia sobre los demás. Por tanto, se considera en este modelo que cada actor que conforma la red cuenta con una serie de recursos específicos y que, para lograr alcanzar sus propios objetivos, requiere interactuar con otros y adquirir los recursos necesarios. Ningún actor, por sí mismo, puede contar con todos los insumos necesarios para tomar las decisiones y establecer solo el diseño de políticas públicas (Klijn 1998).

De este modo, los actores de un dominio de política específico, generan relaciones para poder negociar recursos y, de esta forma, contar con aquello necesario para alcanzar sus objetivos con respecto a la política. Los intereses que se posicionarán en un evento de política, serán

aquellos que puedan influir o dominar sobre los recursos de los demás actores (Albornoz 2015). Al generar estas interacciones para adquisición e intercambio de recursos se vuelve importante el análisis de conceptos como frecuencia, centralidad e intensidad, dentro de la estructura de la red (Klijn 1998).

Hugh Compston (2009) también genera un modelo de análisis de redes de políticas centrado en la interdependencia de recursos y, para el presente documento, se lo denomina como Modelo de Interdependencia de Compston. Esta propuesta permite entender a las redes como un conglomerado de actores que se vinculan para realizar un intercambio de recursos, con respecto a una política pública definida. Esto implica que las relaciones se consolidan en torno a una dinámica causal, en la que los actores dependen en función de los recursos de los otros y para buscar un objetivo de política previamente establecido. Por tanto, los actores integrarán las redes de políticas conforme a la evaluación de recursos y se generarán las redes en función de seis aspectos establecidos por el autor: decisiones de política, recursos intercambiables, preferencias de políticas, percepciones sobre la definición del problema y posibles soluciones, estrategias de los propios actores, y reglas de interacción específicas. De esta manera, la estructura de la red podrá ser analizada a partir de estos factores que los propios actores ponen en juego para alcanzar sus objetivos con respecto a una política (Peinado Osuna y Sánchez Mendoza 2017).

Rhodes y Marsh (1992), entre sus primeros intentos de teorización, plantean un primer modelo que no cuenta con una denominación específica pero que será conocido como Modelo de Redes de Rhodes y Marsh. Este centra su atención en los actores, los roles que estos desempeñan y las relaciones que entre estos se construyen. Esto lo define como un modelo centrado en la estructura de la red y que permite realizar un análisis del proceso a partir de las relaciones que se van construyendo, modificando y terminando entre los actores inmersos (Palacios Ocles 2017).

Como segundo modelo de análisis, se plantea la propuesta de Marsh y Smith, conocida como Modelo Dialéctico. Este propone centrar la atención en la importancia de considerar las relaciones existentes entre actores al momento de analizar una política. Sin embargo, este análisis no puede limitarse a una explicación de relaciones en un momento dado y debe considerar, además de la estructura específica de la red, la capacidad de agencia, la interacción con el contexto y los resultados. Esta propuesta se sustenta en que las demás

propuestas de análisis, no consideran tres relaciones que se encuentran siempre presentes en las redes. El Modelo Dialéctico busca, entonces, analizar estas tres relaciones dialécticas para entender cómo se estructuran las redes y qué lleva a que los actores lo hagan de un modo determinado (Marsh y Smith 2000).

La propuesta de Marsh y Smith plantea un análisis a nivel mes o que busca comprender el proceso de la política. Parte de reconocer que la estructura de las redes permite explicar la toma de decisiones a través de los discursos de los actores que se encuentran vinculados. A partir de esto, se evidencia que existen tres niveles dialécticos en las estructuras de las redes, que están compuestos por: red y contexto, estructura y agencia, red y resultado de políticas (Albornoz 2015). Este modelo permite evidenciar que el contexto y los recursos con los que cuentan los actores, afectan a la estructura de la red. De igual forma, analiza como la negociación se enmarca en la propia estructura, los actores y sus propias habilidades. Finalmente, se incorpora el resultado de política, que es, al mismo tiempo, producto de la estructura de la red y causante de un cambio en la misma (Albornoz y Machado 2016).

El Modelo Dialéctico se centra en la capacidad de agencia con la que cuenta la propia red y sus actores dentro de este proceso. La red pasa a ser vista como un campo de negociación en el que son los intereses y los recursos los que determinan los objetivos a los que se dirigirá este conglomerado de actores. Tanto la diversidad de intereses, como las diferencias de recursos con las que cuentan los actores, conllevan que existirán enfrentamientos que cambian la estructura de la red y le permite interactuar con el contexto. La apertura a la interacción con este contexto generará permeabilidad en la red, por lo que la agencia de esta y de los actores modificara intereses, generará distintos recursos y permitirán que se delimiten nuevos objetivos. Por tanto, se pueden encontrar distintos tipos de redes y aquellas con alto nivel de consenso serán más fuertes, podrán persistir y posicionarán sus objetivos dentro de la agenda (Palacios Ocles 2017).

Este modelo cuenta con un esquema de análisis que incorpora elementos que fueron dejados de lado previamente, como el contexto y el resultado de política, sin embargo ha recibido una serie de críticas. La principal de estas se centra en que el diagrama vincula a todos los aspectos de análisis con una relación bidireccional y esto, por sí solo, permite que los autores lo atribuyan como un modelo dialéctico. A esta etiqueta, que parte de relaciones bidireccionales, no se incorpora ningún análisis y explicación acerca de lo que efectivamente

puede considerarse o porqué se debe considerar a las relaciones entre estos tres aspectos como dialécticas (Raab 2001).

Como otro modelo de análisis de redes que tiene una relación con las políticas públicas, se plantea la Teoría Descentrada de Redes, propuesta por Bevir y Richard. Esta propuesta busca mirar a las redes desde una forma distinta y otorga a los actores un rol protagónico en el proceso de estructuración de la red. Por tanto, este modelo busca evaluar la consolidación de la red a través de los intereses y los recursos que emplean los propios actores para hacerlo. Para llegar a entender cómo se estructura la red, los autores proponen retroceder en el proceso y realizar un análisis de la agencia situada y de las tradiciones de los actores que intervienen, ya que se considera que son estos dos factores los que definen los intereses y recursos. Para esto se entenderá como agencia situada al conjunto heredado de creencias y prácticas que les permite actuar. En cuanto al término tradición este se refiere a los marcos cognitivos que el actor consolida a través de los procesos de socialización. De esta forma, la Teoría Descentrada plantea que los actores se encuentran inmersos en un proceso de construcción social de nuevos significados, a partir de la agencia situada y la tradición, por lo que este proceso es lo que implicará descentrarse (Palacios Ocles 2017).

Los planteamientos de base de esta teoría se centran en reconocer qué relaciones e interdependencias existen, en la medida en que existen actores que intercambian recursos para alcanzar sus metas. Esto implica que las relaciones en las redes se caracterizan por la naturaleza que tiene la interdependencia del poder. De esta forma se busca entender la construcción de conceptos, acciones e instituciones, otorgando importancia a los significados que participan en las acciones de los actores involucrados. Por tanto, el análisis se centra en cómo se construye, entre los actores, estos significados que llevan a la acción de la red. Esto permite modificar la concepción de la red y situarse en un análisis previo de la agencia situada y las tradiciones, en atención a la definición de un problema. Se otorga importancia a las creencias, significados y discursos y se plantea que actores diferentes tendrán diferentes posturas mediante las que se construirá una interpretación de la experiencia, conforme a la tradición. Las distintas visiones que entran en disputa llevan a que los actores reconsideren sus propias creencias y las tradiciones que las sustentan. Finalmente, esta disputa entre reconsideración de creencias y construcción de tradiciones es lo que impulsa a que los actores se descentren y que determinen qué acción se debe emprender (Bever 2009).

Como es posible evidenciar, cada uno de estos modelos se basa en la concepción de redes, en las que confluyen distintos actores que consolidan sus vínculos y relaciones. En el campo de las políticas públicas, esta consolidación de redes se realiza para alcanzar un objetivo específico que parte de la definición de un problema público y de las acciones que se deciden emprender para atenderlo. A partir de estos lineamientos centrales, cada uno de los modelos previamente expuestos permite centrar el análisis en distintos focos de atención, lo cual depende de las propuestas teóricas que lo sustentan. Dentro de los modelos, cabe destacar el papel que cumple uno adicional, el Modelo Ideacional de Kisby, que será descrito a continuación.

1.3.2 Modelo Ideacional

1.3.2.1 Descripción del modelo ideacional de Kisby

Con respecto a las críticas que recibe el Modelo Dialéctico, Kisby (2007) realiza una revisión de la propuesta teórica de Marsh y Smith, y finaliza con un planteamiento para generar un nuevo modelo que complemente al primero. El autor menciona que el Modelo Dialéctico permite incorporar y entender la intervención que tienen los agentes dentro de las estructuras de las redes en la generación de resultados, los cuales se obtienen en función de las elecciones estratégicas que se realizan entre las opciones disponibles. Adicionalmente, el Modelo de Marsh y Smith otorga la posibilidad de visibilizar que la red y la política cambian por la interacción de factores endógenos y exógenos, por lo que este brinda la opción de prestar atención a nuevos aspectos que fueron dejados de lado en análisis previos. Para Kisby esta propuesta teórica también tiene falencias y la principal de estas se sustenta en que, a pesar de ser conocido como un Modelo Dialéctico, no cuenta con una descripción de lo que se entendería como tal. Para el autor, esto implica que no se realiza la explicación desde el materialismo dialéctico y, por tanto, se deja por fuera el papel de las ideas (Kisby 2007).

Kisby evidencia que son las ideas de los actores las que juegan un papel central junto con los intereses. De esta forma, son las ideas las que tienen una intervención directa en los resultados de las políticas, siendo las que estructuran la red y los propios intereses de los actores. Son las ideas las que influyen en el contexto que promueve la conformación de las redes y, a su vez, generan las creencias programáticas que tienen influencia directa en las interacciones y en los resultados de políticas (Kisby 2007).

El aporte central del Modelo Ideacional es otorgar un papel preponderante a las ideas, a través de las creencias programáticas. Esta noción implica que la red cuenta con una ideología que interviene, incluso, al momento de generar las relaciones, así como al momento de determinar las propias acciones de los actores. Son estas creencias las que estructuran también las propuestas de atención a los problemas sociales y encaminan las soluciones deseadas que deberían buscar los resultados de política. Conforme lo plantea Majone (2001), son las ideas las que permiten definir el problema específico y, a su vez, definen las opciones de atención. Por tanto, serán estas mismas ideas las que lleven a integrar la red, generarán agencia y determinarán un resultado de política específico. Será posible entender, a través de las ideas, el papel de cada uno de los actores que intervienen en la red y, a su vez, como esta se encuentra estructurada para alcanzar los propósitos que han surgido del debate de las creencias programáticas. De esta forma, las ideas, finalmente, se transformarán en resultados de políticas (Albornoz 2015).

Considerando que el Modelo Ideacional otorga este rol protagónico a las ideas, dentro del análisis de redes, se debe tener claro que van más allá de los discursos que utilizan los actores al interior de la red. Conforme lo plantea Kisby, las ideas deben ser entendidas como aquel elemento que cohesiona y genera la estructura, así como que permitirá mantener las propuestas a lo largo del proceso. De igual forma, se debe considerar a las ideas que forman parte del contexto en el que se estructura la red y aquellas que se establecen como creencias programáticas motivando a los actores a generar relaciones. Así, el Modelo Ideacional brinda una postura de análisis a un nivel macro, con la intervención de las ideas como estructurantes de la red, a nivel meso, con aquellas ideas del contexto, y finalmente, a nivel micro, con estas creencias programáticas que son las que conducen las acciones de los actores. Por tanto, para Kisby las ideas programáticas se consolidarán como las variables independientes del análisis, a la red de política como variable intermedia y los resultados de la política como variable dependiente. Con este proceso de análisis, el Modelo Ideacional permitirá evaluar las ideas programáticas que intervienen para que los actores de una red de políticas consideren un problema público y lo atiendan conforme a las acciones por ellos mismos definidas (Palacios Ocles 2017).

1.3.2.2. El papel de las ideas

El Modelo de Kisby se centra en el papel de las ideas, las cuales tienen un rol protagónico para establecer relaciones y orientar las acciones de los actores, así como determinar el

resultado de la política. De esta manera, son las creencias las que determinan la acción de la red y permiten la definición de respuestas y alternativas de acción (Albornoz 2015).

Desde este Modelo se plantea que las ideas se transportan a través de los vínculos de las redes. Dentro de las ciencias políticas, en general, el concepto de ideas es muy amplio y se relaciona con la esencia de los valores y conocimientos con los que cuentan los actores. Por tanto, son las redes las que cumplen con un importante papel en el proceso de creación, diseminación y fortalecimiento de estas ideas, a través de los vínculos. Son las redes las que pueden fortalecer o cambiar estos valores y conocimientos y, de igual forma, la estructura de cada red definirá la posibilidad de ingreso de una nueva idea. A su vez, son las mismas ideas las que establecen la direccionalidad de estos vínculos entre actores, por lo que las ideas también determinan la estructura de la red (Shearer, y otros 2016).

Para Rueschemeyer (2006), las ideas pueden ser analizadas a partir de tres planos. El primero se centra en las ideas cognitivas que son aquellas que definen lo que piensa una persona. En segundo lugar se establecen las ideas normativas que incorporan ideales, valores y normas. Finalmente, se establecen las ideas apreciativas que incluyen los gustos, deseos y preferencias. Por tanto, las ideas están estructuradas a partir de una dimensión interna y de la interpretación que realizan las personas sobre el contexto. En definitiva, junto con este proceso interno, se debe considerar que existe gran influencia y relación del contexto y de las tendencias innatas del comportamiento que se encuentra lleno de normas y valores previamente establecidos. Adicionalmente, se plantea que la consciencia de la persona no es la que determina su existencia, por el contrario, es la existencia social la que determina la consciencia de esa persona y así es posible determinar que las ideas están formadas por las experiencias grupales y de clase, que se desenvuelven en un contexto y temporalidad específicos (Rueschemeyer 2006).

De acuerdo a la conceptualización que realiza Rueschemeyer sobre las ideas, estas toman importancia en el ámbito de las políticas públicas dentro del análisis ideacional. En este marco, es posible distinguir tres formas en las que las ideas intervienen en los cambios y diseño de políticas. En primer lugar se plantea que las ideas participan de forma directa en la construcción de los problemas y cuestiones que deben ingresar en la agenda pública. Así como lo plantea Kingdon, la agenda incorpora aquellas propuestas que, por la acción de los actores, pueden atraer la atención del público. En este aspecto, las ideas intervienen tanto en

la construcción de la percepción de los problemas como en la atención que captan. Por otro lado, y en segundo lugar, las ideas también generan un esquema de aquello que se busca alcanzar con el diseño de la política. En este caso, son las ideas las que determinan los estándares, objetivos e incluso instrumentos seleccionados para la solución del problema público. Finalmente, en tercer lugar, las ideas son las que permiten que se establezcan acuerdos institucionales y patrones de distribución, generan los discursos y, con esto, establecen esquemas para plantar estas propuestas (Béland 2009).

Las ideas son capaces de cumplir con estas tres funciones dentro del diseño de política, solo por la existencia de las interacciones entre actores y fuerzas. Son los actores quienes instrumentan la propagación de estas ideas y marcos teóricos. A su vez, las mismas ideas permiten que los actores definan sus intereses y estos son los que generan los filtros cognitivos a través de los cuales se definen los vínculos a establecer y las acciones a emprender. De esta forma, las ideas tienen influencia solo cuando los actores con poder las promueven y, también, son capaces de empoderar a actores que tradicionalmente eran débiles. Esto indica que existe una interacción constante entre actores e ideas y que estos dos elementos no pueden estar separados ya que cuentan con una relación dicotómica que permite estructurar la red (Béland 2009).

En definitiva, son las ideas las que dan forma a las agendas, a la formulación de las políticas y a la propia implementación, partiendo de la representación del problema y de la definición de las potenciales soluciones. De igual forma, en el análisis ideacional, existen ciertos actores que participan y que no pueden ser desatendidos. Este es el caso de aquellos que cuentan con información técnica o conocimiento científico, ya que estos dos elementos pasan a ser una variable que debe ser incorporada (Shearer, y otros 2016).

Los estudios sociológicos han permitido otorgar una mayor importancia a las ideas, considerando que los factores culturales impactan en la movilización de los procesos dentro de las estructuras sociales. Esto implica que, más allá de las creencias y valores, los actores están vinculados en el proceso de estructurar vínculos a través de las ideas (Béland 2009). En cuanto a las ideas dentro de las redes, se plantea que existen dos lógicas que permiten la construcción simultánea de agentes y estructuras. La primera de estas lógicas es la de la consecuencia en la que se considera a estos dos aspectos como contruidos por separado. Por el contrario, en la lógica de la apropiación, la construcción de agentes y estructuras se la

realiza de forma simultánea y en conjunto. Por tanto, en la apropiación existe un entendimiento colectivo de los hechos sociales y se incorpora la noción de idea. Son estas ideas las que construyen los problemas, los que generan un marco de referencia para asumir ciertas tendencias y actúan como herramientas que llevan a la acción (Saurugger 2013).

Se han analizado las ideas y su actuación en las redes, a partir de distintas concepciones. El institucionalismo sociológico argumenta que los actores replican modelos colectivos y determinan si estos son apropiados y legítimos. Para realizar este proceso se realizan tres mecanismos: coerción, mimetismo y presión normativa. La coerción se refiere a la presión que ciertas entidades generan en otras mediante herramientas institucionales. La presión normativa implica que se implanta una estructura subjetiva que parte de los códigos cognitivos compartidos y que estructura la actitud frente a cada hecho. Finalmente, el mimetismo se genera como un proceso de migración que permite que las ideas sean trasladadas y legitimadas de una entidad a otra. Por otro lado, el institucionalismo discursivo centra su atención en las ideas como variables centrales de investigación y el discurso como herramienta principal para identificar los procesos de cambio. En este marco, el contenido de las ideas y la interacción entre actores posiciona ciertos discursos que son comunicados de forma general. El institucionalismo discursivo busca analizar las ideas desde su surgimiento, diseminación y hasta su legitimización. Por último, el constructivismo centrado en el actor se sustenta en que las ideas individuales son construidas y son el factor explicativo de las acciones emprendidas. Esto indica que las estrategias se construyen de manera social, dependiendo de los intereses de los actores dominantes y que pueden permitir mantener el poder o posicionar a ciertos actores (Saurugger 2013).

A través de cada uno de estas orientaciones analíticas es posible evidenciar que las ideas cobran un rol protagónico en distintos sentidos. En primer lugar, es posible determinar que las ideas se construyen de forma colectiva y que estas se transportan entre vínculos. De igual forma, son las ideas las que definen los vínculos que enlazarán a los actores y, por tanto, estructuran la red. También se debe considerar que las ideas cumplen un activo papel en el diseño de las políticas públicas ya que definen los problemas y la agenda pública, intervienen en la formulación de políticas y planteamiento de soluciones, y están presentes en la implementación a través de los marcos cognitivos, discurso, selección de instrumentos, entre otros. Finalmente, es importante considerar que son las propias ideas las que otorgan poder y

agencia a los actores, por lo que actores e ideas coexisten en una relación dicotómica en la que un elemento no existe sin el otro y se construyen y posicionan mutuamente.

Para el análisis ideacional se debe considerar los aspectos presentados por los tres enfoques previamente descritos. En primer lugar, se debe identificar el proceso por el cual una idea se legitima dentro de la red, conforme lo plantea el institucionalismo sociológico.

Adicionalmente, según lo propuesto por el institucionalismo discursivo, el discurso permite identificar las ideas que se están difundiendo y aquellas que se han posicionado. El constructivismo centrado en el actor lleva a realizar un análisis del proceso de construcción de las ideas que han determinado las estrategias para posicionar a los distintos actores.

En definitiva, dentro del Modelo Ideacional, las ideas se encuentran involucradas en un continuo, en donde estas generan intereses y estos llevan a acciones. Así como, las acciones generan nuevas ideas y el contexto, por sí solo, puede generar cambios en las ideas o en las acciones y detonar nuevamente este proceso de cambio (Hochschild 2006).

1.3.3. Pertinencia del Modelo Ideacional del Enfoque de Redes para el Análisis de Políticas Públicas

Es importante considerar que el análisis de políticas públicas desde las redes permite visibilizar la real participación de los distintos actores en los procesos de toma de decisiones y cómo se generaron los patrones de relación, las interdependencias y cómo estos influyen directamente en los resultados de políticas (Klijn 1998). De igual forma, este análisis de redes de políticas públicas permite que se reconozca la existencia de actores que no cuentan con un proceso de “iniciación” formal a la arena de gobierno y que generan distintas influencias en la construcción y atención de problemáticas sociales. Desde esta perspectiva, es importante considerar a los nuevos actores que cobran importancia y, a su vez, a las relaciones que se construyen en torno a estos. Son estas relaciones las que determinan la dirección que tomará el diseño de políticas públicas, aunque el eje central del Estado siga sustentado en distintos poderes.

Por otro lado, es importante recalcar que, con la actual diversidad de temáticas que debe atender el Estado, la participación de distintos niveles desconcentrados, descentralizados y supranacionales, y la especialización de especialistas de políticas, no es posible pensar que el análisis de políticas públicas deje de lado a este amplio abanico de participantes. El análisis de

redes de políticas públicas puede ser entendido como una noción general en los distintos niveles teóricos. Esto porque permite evidenciarlo como una forma de gobierno y una teorización específica (Porrás Martínez 2001). Además, es un enfoque de análisis a nivel meso y micro y el nivel meso permite un análisis detallado de casos específicos, bajándolo a nivel micro, y de análisis teóricos que incorporan mayor información al desarrollo del mismo enfoque.

En cuanto al Modelo Ideacional de Kisby, se propone prestar atención a las ideas y se resalta el papel que estas juegan al momento de estructurar el contexto, los resultados de la política y la propia red. Es interesante considerar que los actores integran redes con base en intereses comunes, sin embargo se debe considerar que estos intereses suelen, más bien, construirse en conjunto, una vez que se inicia con la conformación de estas estructuras. Desde esta perspectiva, son entonces las ideas las que permiten la integración de redes. De igual forma, estas ideas, según lo propuesto por el autor, generan también la estructura del contexto. Esto implica que se genera una nueva relación dialéctica, en la que el contexto vendría a estructurarse con ciertas ideas, las cuales se sustentan en los actores para la conformación de redes y finalmente para traducirse en resultados de políticas, estructurando un nuevo contexto.

Esto implica que este Modelo, además de incorporar el contexto, la agencia y el resultado de política, planteados previamente por Marsh y Smith, permite tener una comprensión acerca de porqué ciertos actores integran una red y qué lleva a que se busque un resultado de política específica. Además, a pesar de lo que plantea Majone con respecto a la dificultad de rastrear las ideas, es importante resaltar que son las creencias programáticas las que influyen directamente en las acciones y en los resultados de políticas. Esto indica que, solo a través de las ideas se puede realizar un análisis completo de la estructura de la red, del contexto y del resultado de la política. Así mismo, este Modelo permite evidenciar a los actores que influyen o incorporaron sus propias ideas, aquellos que negociaron sus intereses y los cambios que se generaron en este proceso. Por tanto, el Modelo Ideacional brinda un marco para comprender la conformación de una red y cómo esta se modifica hasta conseguir un determinado resultado de política.

1.3.4. Metodología de Redes

1.3.4.1. Descripción

El Análisis de Redes Sociales – ARS – busca estudiar las formas en las que los grupos se encuentran conectados y, de esta forma, establecer la estructura y la posición que los actores tienen dentro de la red. Las redes crean y limitan oportunidades para las elecciones y acciones individuales y colectivas y, a su vez, la estructura está en constante cambio, considerando que las relaciones se inician, se construyen, se mantienen y se rompen. Para determinar la forma en la que funciona la red, es necesario medir la estructura y la organización de la misma, así como definir la posición que ocupan los actores en esta estructura (Sanz Menéndez 2003).

Considerando que dentro de la estructura existe una influencia directa y que está compuesta por actores, vínculos y relaciones, estos se definen de la siguiente manera: el actor está considerado como las entidades sociales que pueden ser individuos, corporaciones, colectivos, asociaciones, etc. Los vínculos son aquellos que unen a dos actores y pueden existir infinidad de tipos, sin embargo todos se caracterizan por establecer una unión entre al menos un par de actores. Por último, la relación está conformada por el conjunto de vínculos de un tipo específico entre los miembros de un grupo. En un grupo de actores se pueden medir varios tipos de relaciones, por lo que es importante considerar que estas incluyen al conjunto de vínculos. Desde este enfoque, los atributos de la red se entienden en términos de patrones y estructuras de relaciones entre sus unidades. Por tanto, el foco principal de análisis se centra en las estructuras, su evolución y su impacto y, aunque también permite analizar los atributos de los actores, estas medidas se consideran como factores de composición de la red (Wasserman y Faust 1994).

Como punto de partida para el análisis metodológico de la red, la Teoría Actor-Red permite un análisis descriptivo que parte de considerar la existencia de un mundo híbrido en el que lo natural y el reino de lo social son el producto de relaciones entre actores humanos y no-humanos. Esto permite contar con una explicación de las asociaciones, narrando como estas se originan, evolucionan y terminan (Echeverría y González 2009). Junto con Callon y Latour como principales exponentes de esta teoría, Law también genera ciertos argumentos iniciales sobre el tema y menciona que, con esta, es posible describir el desempeño de las relaciones, el cual es siempre heterogéneo ya que se produce entre ideas y actores distintos (Morales Gaitán 2015).

La existencia de este mundo híbrido, en el que la naturaleza y la sociedad se encuentran en el mismo nivel de análisis y los no-humanos pasan a ser considerados como contraparte en las relaciones, visibiliza los procesos de negociación entre los distintos tipos de actores o actantes, para construir colectivos (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra 2012). Estos actantes son definidos, dentro de la propuesta teórica de Latour, como aquellos actores humanos o no-humanos que cuentan con la capacidad de agencia (De Grande 2013). Esta capacidad de agencia implica que el actante construye vínculos y relaciones dentro de la red, generando, a su vez, procesos de traducción (Latour 2001).

Una vez incluidos todos los actantes en la estructuración de relaciones, es posible realizar un rastreo de su historia y sus procesos. Para esto, de acuerdo al planteamiento de Latour, es necesario seguir las huellas que los actantes van dejando para narrar lo sucedido. Considerando que todos los actantes dejan rastros en cada una de las conexiones que establecen, es necesario, metodológicamente, establecer un punto de inicio y avanzar a través de estas huellas (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra 2012). La Teoría Actor-Red, por tanto, es una narración o descripción sobre lo que hacen efectivamente los actores, y no solo un recuento de la presencia de estos. De esta forma, la red es una expresión que evidencia cuánta energía, movimiento y especificidad puede ser captada. La red pasa a ser una herramienta que permite describir, captando las acciones que efectúan los actores presentes en esta (Latour 2005).

Cada una de las huellas y las conexiones que se generan en la red, permite identificar que los actores se encuentran realizando acciones. Esta incidencia implica que tienen agencia y estas son los rastros que se pueden seguir a través de los relatos de cada actor. Esta teoría se sustenta en que tanto los sujetos, las identidades y las relaciones se producen y se construyen en una interacción constante, y no son preexistentes (Muriel 2011). Por tanto, las acciones se van construyendo y se consideran como un nodo o un nudo en el que se encuentran diversas agencias, que son interceptadas por algún actor inesperado. Por tanto, el actor no es la fuente de la acción sino el objetivo de una serie de acciones que se dirigen hacia este (Tirado 2005). En definitiva, la acción no es aquello que se encuentra ante el control de los actores, sino este conglomerado de agencias que se van desarrollando de forma paulatina, se distribuyen, sugieren, influyen, dominan, trasladan y bloquean (Latour 2005).

Además estas acciones y la propia agencia, transforman al actor de un ente pasivo a convertirse en un mediador o un intermediario de las mismas. Dentro de la Teoría Actor-Red se entiende por intermediario a quien transporta sin transformar, que pasa de un actor a otro y que tiene “la capacidad de poner en circulación” (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra 2012, 21) o coordinar a otros actores. Es el generar la acción simplificada de transportar un significado, por lo que al definir los insumos o recursos, los productos también estarán siendo definidos. El intermediario se limita a pasar estos insumos a otro lado, convirtiéndose en una caja negra que no requiere mayor descripción por la falta de existencia de transformación en el proceso. Por más complicado que un intermediario pueda llegar a ser, puede ser fácilmente olvidado ya que el proceso de conducción simple no será significativo para la descripción de la red (Latour 2005).

Por otro lado, la cualidad de mediador se aplica a quienes transforman, traducen, distorsionan aquello que recibieron antes de traspasarlo (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra 2012). Esto implica que los mediadores no pueden ser considerados como uno solo, como nada o como algunos, ya que son quienes imprimen significado a los recursos y los transforman. Cuentan con una serie de características específicas que les permiten cambiar el significado y los elementos que transportan, por lo que definir los recursos que reciben no permitirá definir los productos que derivarán de los mediadores. De esta manera, por más simple que pueda aparentar ser un mediador, dentro del análisis resultará siendo complejo porque genera acciones en múltiples direcciones, convirtiéndose en el objetivo móvil de un sinnúmero de agencias, acciones y entidades (Latour 2005).

Finalmente, además de estas dos calificaciones de los actores, es importante considerar que existen ciertos participantes que son un punto de paso obligado. Esta noción permite comprender el manejo del poder que existe dentro de la red e implica que existen mediadores que utilizan ciertas estrategias mucho más específicas, en relación a otros, que les permiten contar con un mayor poder y ser considerados como puntos de paso obligado de la información (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra 2012).

Estas características especiales con las que cuentan los mediadores, sean o no puntos de paso obligado, las conexiones entre ellos requieren una descripción que permita reconocer cómo se genera el transporte de la información entre quienes tienen voz y la transforman. Esto conlleva que se haga visible el movimiento social que se produce dentro de la red. (Latour

2005). De esta forma, la traducción es el procedimiento por el cual las metas de los actores toman nuevas direcciones que derivan de los debates que se dan al interior, considerando la heterogeneidad que marca la red (Morales Gaitán 2015). La traducción genera un desplazamiento de las metas de ciertos actores, para emprender una acción específica y es este procedimiento el que define la relación inducida por dos mediadores que coexisten. Ningún transporte de información se lo realiza de forma causal y rutinaria, ya que siempre se cuenta con la traducción de algún mediador que se colocó en un lugar específico de la relación para generar dicho desplazamiento. Es este proceso de traducción entre mediadores el que genera los vínculos y las asociaciones y, a su vez, permite rastrearlos (Latour 2005).

Esta definición de traducción menciona que son todos los desplazamientos que se dan por parte de actores cuya mediación es indispensable para que exista cualquier tipo de acción. De esta manera, las cadenas de traducción se refieren al trabajo mediante el cual los actores modifican, desplazan y trasladan sus distintos y contrapuestos intereses. Por otra parte, también se debe considerar el proceso contrario a la traducción que se conoce como purificación. Este es el procedimiento mediante el cual se borran los rastros de las cadenas de traducciones, dejando solo el final y el inicio como fuente de explicación (Sánchez-Criado 2005). De tal forma, es posible considerar que los actores que son considerados mediadores cumplen con funciones de ensambladores de las relaciones dentro de la red y cuentan con habilidades de comunicación e interrelación (Morales Gaitán 2015).

A partir de las principales propuestas obtenidas de la Teoría Actor-Red, la metodología del presente estudio se centrará en considerar a aquellos actores humanos y no-humanos que forman parte de la red y, a partir de estos, realizar un rastreo de las acciones por ellos emprendidas. Este proceso de rastreo se realizará a partir de los intereses o ideas de los actores, evidenciando quiénes se convierten en mediadores y cómo se han desarrollado los procesos de traducción. A su vez, la descripción de los mediadores permitirá evidenciar la existencia de puntos de paso obligado, procesos de purificación o posibles intermediarios. A través de este rastreo se alcanzará la descripción de la red, tal como está propuesta desde la teoría y, así, reflejar los procesos de traducción emprendidos para la consolidación del resultado de política.

1.3.4.2 Estudio de caso

Para la presente investigación se ha establecido que se utilizará el estudio de caso como estrategia metodológica. El estudio de caso es una de las maneras en las que se puede realizar investigación en las ciencias sociales, además de experimentos, encuestas, historias y el análisis de información documental. Esta estrategia de investigación busca comprender los fenómenos sociales y permite analizar, a través de un acercamiento directo, las características significativas de los eventos de la vida real (Yin 2003). El estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación y su mayor fortaleza radica en que, a través del mismo, es posible medir y registrar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado. Además, los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas como: documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos específicos (Martínez Carazo 2006).

El estudio de caso, como herramienta de investigación, centra sus preguntas en el cómo y el por qué ya que estas buscan definir los vínculos operacionales que requieren ser rastreados en un contexto específico y no en la frecuencia o incidencia con la que un fenómeno ocurre. Además, el estudio de caso permite examinar eventos contemporáneos pero cuando los comportamientos relevantes no pueden ser manipulados. Asimismo, quien cumple con las funciones de investigador cuenta con un nivel bajo o ningún control sobre el fenómeno a estudiarse (Yin 2003). De esta manera, los estudios de caso permiten realizar una generalización analítica que, sin estar centrada en la generalización estadística de encuestas y experimentos, permite aplicar de forma general la teoría social (Martínez Carazo 2006).

Cada estrategia de investigación tiene diferentes formas de recolectar y analizar la evidencia empírica y cada una puede utilizarse con tres propósitos: exploración, descripción y explicación. De igual forma, un estudio de caso puede ser exploratorio, descriptivo o explicativo, conforme a la pregunta de investigación que oriente su análisis (Yin 2003). Para el presente análisis se ha planteado como pregunta de investigación ¿Cómo influye la estructura de las redes de políticas en un diseño participativo que genera productos para la atención a la deserción escolar? Esto conlleva un estudio de caso ya que será a través de este se pretende conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad del objeto de estudio (Martínez Carazo 2006).

Para que el estudio de caso pueda ser utilizado como estrategia metodológica de la investigación social, es importante partir de un análisis que permita establecer la validez y la confiabilidad de este. La validez se refiere al grado en el que un instrumento permite medir lo que se está estudiando, es un criterio que valora si el resultado que se obtiene en un estudio es adecuado y exacto con respecto al planteamiento. En cambio, la confiabilidad es la consistencia interna de la medida o qué tan libre de errores esta medida se encuentra para proporcionar resultados estables y consistentes. En consideración a los criterios de validez y confiabilidad, así como a estudios y análisis con respecto a esta estrategia metodológica, se han establecido distinciones o tipologías con respecto al estudio de caso (Martínez Carazo 2006).

La primera distinción se centra en el diseño de un caso único, típico o de casos múltiples (Yin 2003). A partir de esta primera distinción se establecen también métodos para la selección de casos que serán parte del estudio. Dentro de esta tipología se establecen nueve tipos de casos distintos, que se detallan a continuación:

- Casos típicos: son aquellos que representan de manera común la relación de las variables definidas a partir de la teoría.
- Casos diversos: busca evidenciar una variación específica de las variables para generar o probar hipótesis.
- Casos extremos: ejemplifica una situación inusual de la medición de una de las dos variables, en una distribución que no varía.
- Casos desviados: en una relación de casos cruzados, estos muestran estar fuera de la teoría. Sin embargo, una vez que logran ser explicados, dejan de estar fuera y dejan de ser casos desviados.
- Casos influyentes: muestra una configuración influyente en la variable independiente, por lo que busca explicar como un caso desviado realmente no se encuentra fuera de la teoría.
- Casos cruciales: son aquellos que permiten exhibir o aproximarse a un resultado dado, ya que es aquel que más se acerca a la teoría.
- Casos de sendero: muestra como la variable independiente ha causado un resultado positivo en la variable dependiente, permite determinar mecanismos causales.

- Casos más similares: utiliza al menos dos casos en los que los resultados son diferentes de acuerdo al interés teórico, pero son similares en varios de sus factores que deben contribuir a este resultado.
- Casos más diferentes: también utiliza al menos dos casos, entre los que los resultados son iguales de acuerdo al interés teórico, a pesar que varios factores que deben contribuir a este son diferentes (Gerring 2007).

Considerando la descripción del estudio de caso y, con base en un análisis previo de las variables que orientan la presente investigación, se ha establecido que se utilizará como estrategia de investigación el estudio de caso único y, como técnica de análisis se establecerá como caso típico el diseño de políticas de atención a la deserción escolar establecidas en el Ecuador, a partir del Plan Decenal de Educación 2006-2016. Para seleccionar este caso y establecerlo como caso típico se utilizó la información que se describe a continuación y, a su vez, el análisis presente en el cuadro de análisis del Anexo 1.

Conforme a un análisis previo se evidencia que la región de América Latina y el Caribe es una de las que cuenta con mayor incidencia de deserción y abandono escolar. El trabajo en regiones con respecto al abordaje educativo se encuentra determinado por la UNESCO, como agencia internacional competente en la temática. Este organismo internacional cuenta con información relevante acerca de la política educativa mundial, participa en la construcción de agendas de trabajo y cooperación y realiza un proceso de evaluación constante de la educación, por lo que es pertinente el análisis a partir de sus regiones. Dentro de lo que se considera como la región América Latina y El Caribe, se cuenta con tres idiomas oficiales (español, inglés, portugués) y, tomando en cuenta que el presente estudio se lo realizará en español, se seleccionó a los 18 países de la región América Latina y El Caribe que cuentan con este idioma como oficial como primer criterio (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura s.f.).

A partir de este primer criterio, se ha determinado la pertinencia de realizar un análisis que evidencie que existe un cambio en el enfoque de atención de las políticas educativas de estos países y que se incluya como foco de atención a la deserción y abandono escolar. De esta forma, en una revisión bibliográfica, se analizó la legislación educativa y la incorporación de la retención escolar como objetivo dentro de los planes nacionales. En cuanto a las reformas normativas, se considera como punto de corte el 2002, año en el que los objetivos educativos

mundiales pasan de estar centrados en el acceso a centrarse en calidad educativa (López 2015). De igual manera, se incorpora en el análisis los planes nacionales de educación contruidos a partir del 2002 y que se encuentran vigentes o ya concluyeron su fase de implementación, con la finalidad de poder evidenciar los actores participantes en el proceso de diseño de estas políticas. Considerando estos dos parámetros, son tres países los que cumplen con los criterios mencionados: Ecuador, Perú y Venezuela. Finalmente, se selecciona al Ecuador como caso típico, considerando que representa la relación entre la variable de diseño participativo y redes de actores.

El ámbito de las políticas educativas constituye uno de los principales espacios en los que se destaca la participación de un amplio abanico de actores, por encontrarse en constante disputa. En este espacio entran en escena actores propios de la educación, el mercado, el Estado y la sociedad en general. Por las asimetrías de poder que se encuentran en juego en el área de la educación, la participación ciudadana ha estado marcada por una desventaja y esto impide que los programas y políticas consideren la diversidad, llevando a insuficiencia de logro de objetivos o fracaso. Por tanto, es importante considerar que la participación es de trascendental importancia para el ejercicio de derechos y esto aplica, de igual forma, al derecho a la educación (Movimiento Ciudadano Contrato Social por la Educación en el Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos 2013).

El Ecuador, en un esfuerzo participativo generado por el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, propone, en el año 2002, una primera agenda básica para atención de las principales problemáticas detectadas en el ámbito educativo. En la construcción de esta Agenda Básica participan organizaciones políticas, sociales, empresariales, académicas y medios de comunicación. Este primer esfuerzo participativo contaba con un enfoque central en la universalización de la educación básica. Más adelante, para el año 2006, se propone la Agenda Ciudadana, que busca atender temas como acceso, permanencia, financiamiento y gestión de la educación. Esta segunda propuesta participativa pretende convertirse en un compromiso político e instrumento básico para el diseño de políticas públicas en materia educativa, contando con un mayor número de actores vinculados con el proceso (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006).

Partiendo del Neo-institucionalismo sociológico y del enfoque de análisis de redes de políticas públicas, con base en el Modelo Ideacional, los actores cumplen con diversas

funciones dentro de la red y entre estos, la definición del problema y la priorización de alternativas. Si se plantea que los distintos actores tendrán distintas ideas acerca del problema de la deserción escolar, la definición del problema que incluya a un mayor número de actores permitirá contar con una conceptualización más amplia de la problemática. En este mismo sentido, al contar con una mayor amplitud de la definición del problema, los actores involucrados priorizarán distintas acciones de atención. Por tanto, se plantearán productos de políticas más innovadores en cuanto a la atención de la deserción escolar (Sandström y Carlsson 2008).

Esta propuesta teórica en relación con el caso de estudio, lleva a plantear la siguiente hipótesis: A mayor heterogeneidad de los grupos de actores que participan en la red de políticas de atención a la deserción escolar y de sus agendas, mayor capacidad de innovación en los resultados de políticas.

Junto con la hipótesis y la definición del caso de estudio, las preguntas de investigación y las proposiciones teóricas permiten establecer los marcos de referencia para los procesos de obtención de datos e información, así como para establecer los distintos niveles de análisis. A partir de los constructos definidos en las propuestas teóricas se establecen las fuentes de información y los instrumentos a utilizarse. Adicionalmente, serán estos mismos constructos los que permitirán establecer las conclusiones del estudio de caso en comparación con los presupuestos teóricos planteados (Martínez Carazo 2006).

Para obtener información dentro del presente estudio, se ha considerado la importancia de realizar un proceso de triangulación de información que permita garantizar la validez y confiabilidad de la misma. Esta triangulación implica verificar los datos obtenidos a través de diferentes fuentes que tengan cierta relación entre sí, por tanto los datos serán analizados de forma inductiva a partir del marco teórico establecido (Martínez Carazo 2006).

Para la recolección de información el presente estudio de caso se centrará en el trabajo de campo que permite establecer la función de las prácticas y las nociones de cierto contexto, obtener datos de primera mano y conocer la lógica social interna. El trabajo de campo permite identificar el punto de vista propio de la realidad social que se estudia, a partir de la empatía, y la traducción de los datos. Por lo que, para que esta información puede considerarse como efectivamente traducida, debe ser reconocida como propia de los actores que participan del

fenómeno de estudio. El trabajo de campo permite realizar una integración entre datos y teorías, definiendo el objeto de conocimiento acerca de la que se realizarán las explicaciones (Guber 2005).

El trabajo de campo parte de la propia definición de lo que se entenderá como campo de estudio, que es el referente empírico y la porción real de aquello que se pretenden conocer a través de la teoría. Por tanto, el campo es la unión entre los aspectos físicos establecidos, los actores y las actividades que se cumplirán. A su vez, incluye aquello que se hace, lo que se dice que se hace y lo que se supone que se debería hacer. Por tanto, el trabajo de campo se sustenta en la reflexividad que es el proceso de interacción, diferenciación y reciprocidad que se establece entre el sujeto que conoce y los sujetos de investigación (Guber 2005).

Estableciendo los límites conceptuales y empíricos del trabajo de campo, es posible obtener información recurriendo a diversos informantes que tienen cierta aproximación de la problemática de estudio, desde distintos intereses y enfoques. Los informantes son quienes proveen información genuina, profunda y sistemática, todo aquel que brinda datos al proceso de investigación y ninguno cuenta con la perspectiva completa del problema de estudio. Para la selección de informantes es importante identificar la pertenencia social de este con respecto al contexto o entorno de análisis, pudiendo pertenecer a franjas dominantes, intermedias o subalternas. La información que cada uno de estos otorga, es lo que permite fundamentar, poner a prueba y especificar las explicaciones del estudio. En este sentido, los informantes son un elemento adicional del trabajo de campo que permite obtener datos para la triangulación y constatación teórica (Guber 2005).

Finalmente, el trabajo de campo que se desarrollará en el presente estudio de caso ha determinado la unidad de análisis y la unidad de estudio conforme al nivel teórico previamente establecido. Esto permite contar con una orientación metodológica para el abordaje de la pregunta de investigación y de la hipótesis. De igual forma, permitirá la obtención de las unidades de análisis y de estudio a partir de los actores, unidades que pueden no coincidir con aquella definida por vía teórica, lo cual provocará un análisis y conclusiones en este sentido (Guber 2005).

1.3.4.3 Métodos y técnicas de análisis de redes

De acuerdo con lo establecido por Porras Martínez (2001), para iniciar cualquier análisis es indispensable delimitar los actores y el tipo de relaciones que se considerarán. Para lo cual se plantean dos métodos de estudio, presentados inicialmente por Laumann, Marsden y Prensky. El primero se describe como método realista, en el cual son los actores de la red los que definen quiénes son los que forman parte o no y, a su vez, delimitan cómo se estructuran las relaciones. Se considera que este método es realista porque permite a los propios actores determinar cómo se encuentra estructurada su propia red. Por otro lado, el método nominalista está definido por el analista a partir de un marco conceptual. Esto implica que es el investigador quien define la red, conforme al análisis documental (Porras Martínez 2001). Se considera que, para identificar la estructura de la red, en el Modelo Ideacional, será pertinente el método realista, considerando que solo las ideas y las creencias programáticas de los actores podrán determinar quiénes estuvieron vinculados en una red, así como los roles y el poder de cada uno.

Para determinar qué actores son los que se debe incluir en el análisis, se establecen las fronteras que permiten describir e identificar la población que será parte del estudio. Estas fronteras serán definidas, considerando el método realista, en función de la frecuencia de las interacciones y la intensidad de los vínculos entre actores (Wasserman y Faust 1994). A través del método realista, la interacción con los propios actores permitirá obtener información relevante acerca de las fronteras, la estructura de la red, las propiedades y los demás actores vinculados. Para generar esta recolección de información, dentro del método realista, se ha considerado la técnica conocida como Bola de Nieve o Avalancha. Este muestreo consiste en pedir a los propios informantes que recomienden a posibles nuevos participantes, accediendo a actores que no es posible identificar de manera teórica (Martín-Crespo Blanco y Salamanca Castro 2007).

Esta técnica de muestreo permite que los actores iniciales sean mencionados y enumerados a través del análisis teórico y, a partir de estos informantes, se identifique a otros relevantes. De esta manera, y conforme a lo planteado por Goodman, el muestreo de bola de nieve inicia con un conjunto de actores entrevistados que reportan a otros con los que tienen vínculos específicos. Los primeros se conocen como actores de la zona de primer orden y aquellos reportados por los primeros, son los actores de la segunda zona de la red. De esta manera la bola de nieve prosigue a las siguientes zonas (Wasserman y Faust 1994). La idea básica de la

técnica de la bola de nieve es el identificar las redes de manera inductiva, permitiendo a los participantes nominar a los demás como parte de la red. En cada red, las entrevistas inician con dos actores presumiblemente centrales y continúa hasta que no es posible identificar actores nuevos, con un rol protagónico en la red (Sandström y Carlsson 2008).

Una vez que se ha definido la red, es posible realizar el análisis de las distintas dimensiones que esta presenta. Para lo cual, se definen dos grupos de dimensiones analíticas: globales y posicionales. Las dimensiones globales están conformadas por el tamaño de la red, número de intereses involucrados, cohesión, intensidad de los atributos intercambiados, estabilidad, y autonomía. Por otra parte, en cuanto al análisis posicional se busca analizar las propiedades de las relaciones de los distintos actores vinculados en la red. Por lo que, desde esta perspectiva se analizarán las siguientes dimensiones: centralidad, intermediarios, prominencia, y equivalencia (Porrás Martínez 2001). Considerando que el Modelo Ideacional centra su interés en el contexto, resultado de política y, sobre todo, en el papel de las ideas para estructurar la red, las dimensiones más pertinentes son aquellas globales. Sin embargo, ciertas dimensiones posicionales brindarán más información que permitirá el análisis de la estructura de la red y permitirá evaluar la hipótesis propuesta para el presente caso.

Existen distintos tipos de redes que pueden ser estudiados y estos podrán ser definidos solo a partir de las características de sus actores y de las propiedades de los vínculos establecidos entre ellos. Por lo que, para procesar la información de una red se requiere contar con una notación aritmética que identifique al conjunto de actores, las relaciones existentes en la red y los atributos específicos que la describen. A partir del Análisis de Redes Sociales – ARS - se han establecido tres esquemas de notación: notación de teoría de grafos, notación sociométrica y notación algebraica. El esquema de notación de teoría de grafos se considera como la forma elemental de representar a actores y sus relaciones, se centra en los sociogramas que permiten establecer un diagrama en el que los actores se representan como puntos y las relaciones entre pares como líneas (Wasserman y Faust 1994).

El segundo esquema de notación, el sociométrico, es el más común para el ARS porque representa los datos de cada relación en una matriz de doble entrada conocida como sociomatrix. Estas matrices realizan un estudio de las relaciones positivas y negativas entre los actores, cuantificando los vínculos entre actores para una relación determinada. Moreno, en 1937, plantea los sociogramas y las matrices para demostrar cómo podrían representar las

interacciones de una red y son las primeras en ser utilizadas por la ARS, recibiendo inicialmente el nombre de matrices de proximidad (Wasserman y Faust 1994).

La sociomatriz permite identificar cuando dos nodos son próximos o no, a través de un registro de sistema binario. En esta matriz, las filas y las columnas hacen referencia a los actores y en cada celda es posible registrar si existe una línea o relación entre dos actores con un 1, o no existe dicha relación registrándola con un 0. Si todas las celdas contienen un 1, se podrá considerar una sociomatriz completa. Si, por el contrario, todas las celdas contienen un 0, se considerará una sociomatriz vacía. A partir de los datos obtenidos de la matriz es posible definir gráficos y establecer ciertas propiedades de la estructura de la red. Por tanto, es posible considerar que el esquema de notación sociométrico es un complemento a la teoría de grafos y, estos dos esquemas, permiten operacionalizar matemáticamente las propiedades de la red para que sean medidas. Adicionalmente, es importante considerar que el sistema matemático permite generar una representación de la red y establecerlo como un modelo del conjunto de actores y sus vínculos, entendido como una simplificación de los elementos contenidos en la red (Wasserman y Faust 1994).

El esquema de notación sociométrico es la principal herramienta de los programas informáticos del ARS y, al ser un complemento de la teoría de grafos, se encuentran en estrecha relación. Sin embargo, es importante considerar que esta notación no cuantifica los atributos de los actores, sino solo evalúa las relaciones entre estos (Wasserman y Faust 1994).

Finalmente, el último esquema de notación es el algebraico que se utiliza para el estudio de relaciones múltiples y es útil para el análisis del rol de las estructuras y las relaciones algebraicas. Este análisis utiliza técnicas algebraicas para comparar y contrastar medidas de relaciones y derivadas compuestas de relaciones (Wasserman y Faust 1994).

A partir de estos esquemas, con el objetivo de entender las estructuras de las redes y visualizar gráficos extensos, a lo largo del tiempo se han desarrollado proyectos informáticos que cumplen con este fin. Se considera que estas visualizaciones son útiles para incrementar la habilidad de percepción del analista y develar los atributos específicos de la estructura de la red y de los nodos (Bastian, Heymann y Jacomy 2009). Con esta misma intención, en julio de 2008, Mathieu Bastian lanza el proyecto informático *Gephi* que constituye una plataforma de visualización interactiva, que permite la exploración de redes de distinto tipo, sistemas

complejos y gráficos dinámicos. Este programa es una plataforma abierta que permite al analista importar, exportar, manipular, filtrar, representar y estudiar redes y gráficos complejos (Amat 2014).

Definida por los propios autores, *Gephi* es un *software* que utiliza una mecánica de 3D para desplegar grandes redes en tiempo real y permitir la exploración de las mismas a gran velocidad. Cuenta con una arquitectura flexible y multitarea, brindando la posibilidad de trabajar en conjuntos complejos de información y generar resultados visibles. Este proyecto informático se centra en la claridad del análisis y en el uso de un módem de interfaz, con módulos de visualización que permite contar con gráficos en tiempo real. Entre los atributos principales se destaca que *Gephi* permite personalizar el diseño de nodos, permite configurar los algoritmos, incorpora etiquetas de texto a cualquier dato para mejorar la comprensión y los módulos gráficos permiten ingresar una serie de nodos, así como modificarlos conforme a los parámetros deseados. La intención de todo esto es mejorar la comprensión de los datos y la legibilidad de la red, entender la transición de la estructura y la propagación de contenido dentro de la red. Por último, es importante destacar que la interfaz de uso consolida, en distintos espacios de trabajo, el conjunto de nodos y fronteras, filtros como umbrales, rangos y otras propiedades, y que la información puede ingresarse de forma manual y directamente al sistema (Bastian, Heymann y Jacomy 2009)

En definitiva, cada uno de estos elementos será utilizado como insumo para el análisis de políticas públicas, consolidando una metodología a ser aplicada en el presente caso. De esta manera, conforme al enfoque realista y mediante la técnica de bola de nieve, serán los propios actores de la red, definidos inicialmente de forma teórica, quienes referirán a nuevos actores, las relaciones que se consolidaron, las características de la red y el poder de cada uno de ellos, así como otros aspectos que permitirán definir la estructura. Para procesar los datos se utilizará tanto el esquema sociométrico, mediante una sociomatriz, como la teoría de grafos. Esto considerando que los dos esquemas se encuentran estrechamente ligados y que, para el análisis de la información, se utilizará el programa *Gephi* que los integra. Dentro del programa se buscará la visualización de los distintos momentos de la estructura de la red, el análisis de las características y el estudio de las variables que se describen a continuación. Finalmente, se realizará la interpretación de toda la información obtenida, tanto gráfica como de datos, a la luz de la teoría planteada con respecto al análisis de las políticas públicas, el

Neo-institucionalismo Sociológico, el diseño participativo de políticas públicas y el análisis de redes desde el Modelo Ideacional.

1.3.4.4. Variables y medidas de análisis

Conforme a lo mencionado sobre el ARS y al caso de estudio específico, se ha definido una metodología que permita evaluar la hipótesis planteada. De esta manera se ha dividido la metodología de análisis de redes en los tres aspectos para la confirmación de esta hipótesis. En primer lugar, se pretende realizar un análisis de redes centrado en la estructura y evidenciar si cumple con las características para ser considerada como heterogénea. A continuación se realizará, un análisis de redes que permita determinar si el diseño es realmente participativo considerando el proceso de toma de decisiones y la influencia de los actores que forman parte de la estructura de la red. Finalmente, se realizará un análisis que permita confirmar si el resultado de política cumple con la condición de innovación.

Para determinar si esta red cumple con las condiciones para ser considerada como heterogénea se requiere: detallar los actores que forman parte de esta, estructurar e identificar las propiedades de la red de actores participantes y evaluar si esta puede ser considerada como heterogénea, a través de la cohesión de sus actores. A continuación, de acuerdo al Modelo Ideacional, se ha determinado que es necesario rastrear las ideas de los actores para determinar los subgrupos que integran la red. A partir de este rastreo será posible determinar la participación de cada subgrupo en la toma de decisiones, mediante la medición de la influencia de cada subgrupo y delinear una segunda estructura que permita evidenciar los actores de la red que participan en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, se identificará el resultado de política y se determinará si esta puede ser considerada como innovador. Para considerarlo como innovador se analizarán los resultados de políticas, con respecto a los instrumentos seleccionados en el diseño y la evaluación de la participación ciudadana. Una vez que se ha establecido si el resultado de política es innovador, se identificará la tercera estructura de la red de política que será aquella modificada por el resultado de política en sí.

A partir de las tres fases planteadas, se han determinado las variables que permitirán realizar el análisis de redes en cada una de estas, conforme se plantea en el siguiente cuadro (Tabla 1):

Tabla 1. Variables y Medidas de Análisis de Redes

Fase Teórica	Variable	Medida	Concepto	Fórmula	Síntesis de la Interpretación
Heterogeneidad de la Red	Cohesión	Densidad (Grado de densidad)	Promedio del número de relaciones de cada actor participante en la red	$D = \frac{L}{L \max}^1$	A mayor cohesión, menor heterogeneidad de la red de políticas públicas
Participación de actores	Influencia de actor	Centralidad (Grado nodal)	Número de relaciones directas o indirectas de las que forma parte cada actor individualmente	$C_A = \frac{\sum_{i=1} [CA(n^*) - CA(n_i)]}{\max \sum_{i=1} [CA(n^*) - CA(n_i)]}^2$	A mayor grado nodal, mayor centralidad del actor y por tanto, mayor influencia en el proceso de toma de decisiones
Resultado de política innovador	Innovación	Ideas, objetivos nuevos (Coordinación y negociación)	Evaluación cualitativa de ideas y objetivos como nuevos, además de capacidad de coordinación y negociación para incorporar los intereses de todos los actores y considerarlos como innovadores	N/A	Ideas y objetivos considerados como nuevos e incorporación de intereses de distintos actores, conlleva resultados de políticas innovadores

Fuente: Producto de la presente investigación

¹ Fórmula del Grado de Densidad propuesta por Nooy, Mrvar y Batagelj (2005)

² Fórmula del Grado Nodal propuesta por Wasserman y Faust (1994), p. 177

Cohesión

La cohesión entre subgrupos hace referencia a los subconjuntos de actores entre los que existen vínculos relativamente fuertes, directos, frecuentes e intensos. La cohesión entre actores se basa en las propiedades específicas de los vínculos generados. De estas se destacan cuatro tipos de propiedades que permiten determinar la cohesión: vínculos mutuos, cercanía entre los miembros, frecuencia de los vínculos y la frecuencia de los vínculos entre miembros en comparación con quienes no son miembros (Wasserman y Faust 1994).

En definitiva, una red cohesionada es una red que puede ser definida como bien conectada. Para evaluar si una red está cohesionada es posible utilizar la densidad como medida. Una alta densidad significa un mayor nivel de cierre. Esto indica que la densidad determina que tan inequitativamente bien se encuentran conectados los actores de la estructura. Por lo que un alto nivel de densidad implica un alto nivel de cohesión (Sandström y Carlsson 2008).

La densidad es un porcentaje que determina el conjunto de todas las posibles relaciones que podrían estar presentes en una red, en función de la proporción del máximo de relaciones existentes. Una red que cuenta con el máximo de densidad se considera como una red completa. Para medirla se ha establecido el grado de densidad que permite evaluar el número de relaciones en las que cada vértice o actor se encuentra involucrado. A partir del número de relaciones de cada actor, es posible obtener un promedio de todos los vértices como medida. A mayor sea el tamaño de la red, mayor el número de posibilidades de relaciones y, por tanto, el grado de densidad tiende a disminuir. Esto indica que mientras mayor sea la red, menor será la densidad y cohesión de la misma (de Nooy, Mrvar y Batagelj 2005).

A partir del planteamiento realizado acerca de la cohesión, se establece que se espera una mayor homogeneidad entre actores que tienen contacto directo o que están conectados a través de intermediarios y menor homogeneidad entre actores que tienen menor contacto. De acuerdo a la propuesta de Collins, entre más cercanos son los vínculos entre actores de una red, estos están más afectados por los estándares de grupo y se consideran más homogéneos (Wasserman y Faust 1994). La cohesión permite identificar ciertas propiedades de la estructura de la red y, a su vez, la existencia de puentes sobre los huecos permite mostrar como un subgrupo se integra a otras

constelaciones de actores y la heterogeneidad de la misma. De esta forma, cuando una red está constituida por actores distintos, se forman varios huecos en la estructura global y la diversidad de los actores se considera contando el número de unidades organizacionales representadas en cada red (Sandström y Carlsson 2008).

En el presente caso en el que se analizará una red de políticas públicas, la heterogeneidad permitirá evidenciar que existe una diversidad de actores, con distintas ideas, que incluyeron en el proceso de diseño de la política seleccionada. Por tanto, la cohesión permitirá evaluar la heterogeneidad característica de esta red de actores y la hipótesis planteada para el presente estudio.

Influencia

A partir del análisis de redes es posible identificar a aquellos actores que pueden considerarse como los más importantes dentro de la red. Esto es posible cuantificar a través de medidas como la locación del actor en la correspondiente estructura, ya que los actores que pueden ser considerados como los más importantes por lo general se ubican en locaciones estratégicas. Tanto el índice de centralidad como el de prestigio son medidas que permiten evaluar la influencia que un actor tiene al interior de la estructura de una red de política. Estas dos medidas permiten, a su vez, considerar que los actores que realmente tienen influencia en la red, son aquellos que tienen una posición privilegiada, son quienes toman las decisiones (Wasserman y Faust 1994).

Se puede considerar que un actor es influyente si las relaciones que ha establecido lo vuelven visible para los demás actores de la red. Autores como Hubbell (1965) y Friendkin (1991) han incorporado a este concepto la noción de considerar senderos indirectos que generen relación con actores, vinculando intermediarios. Tomando en cuenta esta descripción, la centralidad permite evidenciar como el involucramiento de un actor en una serie de relaciones, sean estas directas o indirectas. De tal manera, los actores con mayor acceso, mayor control o que se vuelven mediadores, serán aquellos con mayor centralidad en la red. Por otro lado, el prestigio implica el distinguir dentro de las relaciones quienes son emisores y quienes receptores, por tanto esta medida implica que se evaluará a los actores que son receptores. Considerando que no es posible

identificar quienes son receptores o emisores en la estructura de una red, no es posible cuantificar el prestigio (Wasserman y Faust 1994).

Para medir la centralidad, tomando en cuenta su definición, se lo hará a través del grado de centralidad o grado nodal. Un actor con un alto nivel de centralidad, conforme a la medida de su grado nodal, evidencia que es un actor más visible dentro de la red ya que está en contacto directo o indirecto con muchos otros. A mayor grado nodal, este actor será más reconocido por los demás y esto implica que tiene un papel protagónico en la conducción de información, por tanto es influyente y participará activamente en la toma de decisiones (Wasserman y Faust 1994). En este caso, para medir el nivel de centralidad de la red, se lo evaluará a través de las medidas asociadas a centralidad que permiten identificar qué tan centralizada se encuentra la toma de decisiones dentro de la misma. Para esto se utilizará el grado de distribución y la distancia promedio de camino que debe recorrer cada actor para conectarse con otro.

En el caso de la red de política pública definida para este análisis, se considerará la relevancia que toman los actores en el proceso de toma de decisiones, a través de sus ideas y su participación en la formulación y selección de instrumentos, que se traducirá en los resultados de políticas.

Innovación

El desempeño de una red de actores puede evaluarse a partir de la eficiencia para alcanzar el resultado de política y a través de la innovación que evidencia este mismo resultado. La eficiencia permite evidenciar el proceso de organización interna con el que cuenta la red y la direccionalidad de las relaciones hacia el desempeño y el costo por alcanzar este posible desempeño. Por tanto, las redes que son capaces de establecer acuerdos en cortos períodos de tiempo son consideradas como eficientes. Este parámetro de eficiencia, implica a su vez que se mantiene el proceso de integración de la estructura y de colaboración entre sus actores. Por otro lado, la innovación implica que, tanto las ideas vinculadas, como las acciones emprendidas y los objetivos a alcanzar, pueden ser considerados como nuevos y originales. Este análisis conlleva una interpretación cualitativa de la acción colectiva, lo que implica que es posible evaluar el nivel

del compromiso con el objetivo común de incorporar aspectos innovadores y contar con una dirección precisa (Sandström y Carlsson 2008).

El parámetro de innovación es posible identificarlo a través de los resultados que dependen de las relaciones entre los actores que conforman la red, esto permite visibilizar que las estructuras definen la política a través de procesos de negociación y coordinación. Por tanto, una red de mayor tamaño y con mayor heterogeneidad contará con procesos distintos de negociación y coordinación entre sus actores (Sandström y Carlsson 2008). Por tanto, para evaluar la innovación en el resultado de política, será necesario visibilizar la valoración cualitativa que los propios actores realizan de estos resultados y, a su vez, evaluar los procesos de negociación y coordinación que se generaron al interior de la estructura.

Considerando que la hipótesis del presente estudio propone que el diseño de políticas pública se inscribe en un proceso participativo, la negociación y coordinación deben tener características que permitan inscribirlos en la definición de democracia deliberativa. Por tanto, los resultados de política tendrán elementos propuestos por los distintos actores que forman parte de la red y, para la formulación y selección de instrumentos, se debe identificar la existencia de procesos de consensos en los que se escuchan diversas posturas, se genera una opinión conjunta y un interés común. De esta manera, la innovación podrá ser evaluada a partir de las ideas traducidas por los propios actores y que cuentan con resultados específicos en el diseño de políticas.

Capítulo 2

El problema de la Deserción Escolar

2.1.1 Problemática de la Deserción Escolar

En las últimas décadas, las metas de educación se han centrado en ampliar la cobertura para que los sistemas establecidos por los Estados lleguen a todas y todos los ciudadanos, incorporando a los distintos sectores y buscando conseguir sociedades más justas y equitativas (Moreno Bernal 2013). Por este motivo, el diseño de políticas y estrategias de atención a la educación se han enfocado en la cobertura del servicio, sin que se preste el mismo interés a retener a niñas, niños y adolescentes en el propio sistema educativo (Samaniego 2016).

Dentro de este proceso de brindar una mayor cobertura, surgen las brechas educativas que se refieren a las condiciones de inequidad en el acceso al aprendizaje o dentro de los sistemas formales de educación. Esto es producto de los procesos que impulsan sistemas que aglutinan, generalizan y desconocen la diversidad de la población de una determinada sociedad y las distintas formas de aproximarse al aprendizaje que derivan de estas características especiales (Moreno Bernal 2013). Como producto de estos procesos aglutinantes, surgen una serie de problemáticas que evidencian las inequidades existentes y las diferencias de la población estudiantil. Entre estas, la mayor parte de estudios se centran en tres indicadores: rezago escolar, repetición y deserción escolar. Estos son indicadores que ponen en manifiesto los agentes expulsivos que entran en juego en los sistemas educativos, que pueden ser comprendidos de cinco formas específicas, que siempre actúan en conjunto. La primera forma de exclusión implica el estar fuera de la escuela o no haber accedido al sistema, la segunda se centra en el abandono del sistema una vez que se accedió al mismo. La tercera se conoce como escolaridad de baja intensidad y se refiere a quienes asisten pero no se involucran en los procesos educativos. La cuarta forma se centra en un sistema diseñado con base en contenidos o aprendizajes segregacionistas o elitistas y, por último, se evidencian los sistemas con aprendizajes de baja relevancia. Las dos primeras modalidades son aquellas que reciben atención por parte de las estrategias centradas en la cobertura y han sido evaluadas mediante indicadores de acceso y deserción escolar (Mancebo y Goyeneche 2010).

Para disminuir las brechas educativas que provocan estas situaciones de inequidad, los sistemas educativos deben enfocarse en brindar igualdad de oportunidades, buscar el acceso de toda la población a educación de calidad y lograr su permanencia (Moreno Bernal 2013). De acuerdo a los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL –, las políticas educativas que privilegiaron la cobertura, el acceso y la progresión conforme a ciclos escolares establecidos, generaron que dentro de los propios sistemas se establezcan jerarquías, diferenciación y exclusión, lo cual llevó a la expulsión de ciertos sectores sociales de los sistemas educativos. Es decir que, estas políticas que pretendían aglutinar a la población generaron un sistema que no evidenciaba distintas necesidades y se centraba en la estandarización de procesos. Esto impulsó que, dentro de los sistemas escolares, se establezcan estratos, desencadenando en el abandono y la deserción escolar de ciertos grupos sociales específicos (Trucco 2014).

De esta forma, es la deserción educativa el fenómeno que permite evidenciar que la mayor parte de la población accede al sistema escolar, sin embargo lo hace de distintas formas y su avance o progreso también está marcado por grandes diferencias. Estas diferencias de acceso se hacen evidentes al comparar zonas urbanas y rurales, poblaciones de diversidad étnica, entre niños y niñas, y con respecto a los distintos estratos socioeconómicos, entre otros. Estas condiciones diferenciadas generan dificultades para la progresión en el sistema educativo (Trucco 2014).

A partir del reconocimiento de la deserción escolar como un fenómeno y una problemática que limita la equidad y atenta contra el falso imaginario de universalización, se vuelve indispensable definir al término. De esta forma, se entenderá por deserción al abandono de un proceso académico, antes de la edad establecida por el sistema legalmente determinado (Torres, Gallo y Acevedo 2005). Por tanto, implica un corte, a edades tempranas, del proceso de desarrollo personal, destinando el tiempo que se empleaba para el aprendizaje, a otros fines (Moreno Bernal 2013).

Al ser un fenómeno en el que se limita la vinculación de la persona con el proceso de aprendizaje formal, la deserción pasa a ser un indicador de la deficiencia del propio sistema educativo. Esto dado que, no se cumple con los aspectos de calidad y equidad, metas indispensables de la educación, junto con la cobertura. Sin embargo, a pesar de ser un aspecto trascendental en todos

los sistemas educativos, el contar con información sobre cómo este fenómeno se manifiesta en cada contexto, presenta una serie de inconvenientes. Su medición no logra ser exacta, dado la complejidad del fenómeno y las distintas formas de análisis. La primera forma de estudio hace referencia a la prolongación de la misma y puede ser una deserción definitiva o temporal. También puede ser entendida como análisis con respecto a un establecimiento educativo o del sistema en general, con respecto a los distintos niveles educativos o por eventos anuales de deserción de forma inter-anual o en el transcurso del año lectivo e intra-anual o al finalizar cada año lectivo. Finalmente, su estudio también se puede analizar con respecto a cada grupo de edad, por cohortes o junto con otros indicadores relacionados como la trayectoria educativa (Torres, Gallo y Acevedo 2005).

Esto permite evidenciar que el fenómeno educativo de la deserción es complejo, implica la realidad de cada contexto y vincula a un sinnúmero de factores. Se debe considerar que, solo conociendo las causas que intervienen en cada contexto para desencadenar proceso de deserción y las consecuencias que esta tendrá para la persona, la comunidad, el sistema educativo y el país, será posible establecer estrategias para disminuir su impacto y que lo atiendan de forma integral (Torres, Gallo y Acevedo 2005).

Al considerar que la deserción escolar es un fenómeno multicausal, se debe reconocer que existen un sinnúmero de factores que pueden desencadenarla, entre los que se encuentran: repetición escolar, migración, trabajo infantil, bajo nivel educativo de los adultos, dificultades de acceso a infraestructuras, formación docente, distancias, costos educativos, cupos disponibles, maternidad temprana, vinculación con tareas de cuidado, etc. (Torres, Gallo y Acevedo 2005). La deserción y el abandono escolar no pueden ser considerados como eventos aislados e inesperados. Estos hechos ocurren como fase final de un proceso de riesgo que avanza y está marcado por dificultades de rendimiento académico y adaptación al entorno. Desde este punto de partida, es importante comprender que la deserción escolar es el resultado de una serie de factores y para ello se han establecido dos tipos: extraescolares, aquellos asociados a las condiciones del entorno personal y familiar de la o el estudiante, e intraescolares, que son las propias insuficiencias del sistema educativo (Espíndola y León 2002).

En cuanto a los factores extraescolares se evidencia que estos se centran en la situación socioeconómica y en el contexto personal y familiar de las y los estudiantes. Entre estas condiciones las más destacadas son la pobreza, la inclusión laboral temprana, la marginalidad o segregación, entre otros. A estos factores se suman las modalidades de organización familiar, ya que estas estructuras apoyan o no el proceso formativo, otorgan cierta prioridad a la educación y generan condiciones básicas que les permiten permanecer en el sistema. Dentro de estos contextos familiares, se debe considerar la monoparentalidad, las violencias, los roles de género, así como otras que generan conductas transgresoras y negligencia, que desembocan en el abandono educativo. Por tanto, los factores extraescolares vinculan a actores como el Estado, el mercado, la comunidad, grupos de pares y la familia y debe incorporar el análisis de otras situaciones como consumo de alcohol y drogas, embarazo adolescente, entre otros (Espíndola y León 2002).

Por otra parte, los factores intraescolares son aquellos que generan conflicto para la permanencia y que se encuentran directamente ligados al ámbito educativo. Entre estos, los más destacados son el rendimiento escolar, problemas conductuales, desempeño docente y acceso a instalaciones educativas. Son estas características propias del sistema las que posicionan como agentes responsables de la deserción escolar a docentes, administradores o gestores del sistema y educandos, generando un proceso interno de expulsión. Desde esta perspectiva, es la propia escuela la que se convierte en una entidad segregadora, estableciendo estratos conforme a las calificaciones o valoraciones específicas de lo que se espera. Los factores intraescolares de la deserción están marcados por el fracaso escolar y esta es la primera experiencia de fracaso social (Espíndola y León 2002). Dentro de estos factores, el rendimiento académico juega un papel fundamental en la deserción y, por tanto, este mismo aspecto puede establecer un mecanismo de identificación a la población vulnerable frente al abandono educativo (Torres, Gallo y Acevedo 2005).

A las causas establecidas conforme a aquellas inter e intra-escolares, se suma la poca o nula efectividad e ineficiencia de los sistemas educativos nacionales y locales para establecer estrategias que permitan prevenir, atender y recuperar a los estudiantes que se encuentran en riesgo de abandono. Esto convierte a la deserción en un problema generalizado y profundo de los

sistemas educativos, por lo que reducirlo implica intervenciones prolongadas y consistentes, que permitan apuntar a una verdadera universalización de la educación (Estrella Zambrano 2015).

Así como la deserción se considera un fenómeno multicausal, también sus consecuencias se producen en múltiples aspectos, vinculadas con costos sociales, económicos, educativos y psicológicos, que afectan tanto a la persona como a la familia, a la sociedad y al país en general.

Los más conocidos son los costos sociales, entre los que se destaca que, a mayor índice de deserción escolar se limita la opción para disponer de una fuerza de trabajo calificada y que cuente con las competencias necesarias para su adecuado desenvolvimiento en el sistema productivo globalizado. De igual forma, entre los costos sociales de la deserción escolar se debe considerar que será el propio Estado el que tenga que generar programas sociales específicos que permita la subsistencia de estos sectores que no tienen posibilidad de acceso a recursos, que tienen amplias brechas salariales y tendrán mayores períodos de desempleo (Espíndola y León 2002). Junto con la limitación de una fuerza laboral calificada, esto también implica que quienes desertaron tendrán acceso a empleos con una menor remuneración, replicando así los círculos de pobreza, dependiendo de asistencia pública y contando con fases de desempleo prolongados en las que tendrán que ser atendidos por el Estado. Además, varios estudios han evidenciado que la deserción escolar se encuentra relacionada con perspectivas negativas de salud, apatía política, maternidad individual, múltiple y temprana, y delincuencia (Torres, Gallo y Acevedo 2005).

Como otra de las consecuencias sociales, menos difundida y menos conocida, se encuentra la marginación de estas personas. Esto sucede ya que la falta de saberes y conocimientos, en comparación con los demás miembros de la sociedad, genera que la persona sea aislada en el ámbito económico, político, social e, incluso, afectivo (Moreno Bernal 2013).

En cuanto a los costos económicos que desencadena la deserción escolar, se evalúa, en primer lugar, el menor nivel de crecimiento económico del país por tener menos mano de obra calificada. Además, la implementación de programas sociales compensatorios genera costos económicos adicionales para los Estados y, a su vez, se tendrá que realizar una mayor inversión para romper los círculos de pobreza y la marginación de sectores sociales más amplios.

Asimismo, la inversión realizada en educación se pierde porque los sistemas están diseñados para brindar cobertura al mayor número de personas posibles y la deserción de ciertos estudiantes implica que los recursos utilizados no están cumpliendo con su propósito de forma adecuada y eficiente (Moreno Bernal 2013). Adicionalmente, el Estado también debe atender a la persona que desertó, por lo que tendrá que invertir otros recursos en programas educativos compensatorios para cubrir estas falencias, limitando así recursos que podrían ser utilizados en brindar una educación equitativa y de calidad o para ampliar la cobertura del sistema educativo regular (Estrella Zambrano 2015).

En cuanto a los costos educativos, también es importante reconocer que la población que deserta del sistema escolar, en caso de reinsertarse, tendrá que enfrentar mayor repetición de años por ausencias consecutivas, bajo rendimiento y extra-edad con retraso escolar (Espíndola y León 2002). Entre las consecuencias educativas finales y más importantes, se encuentran el rezago escolar y el analfabetismo. El rezago escolar es la condición en la que una persona debe cursar un año lectivo inferior a la edad determinada o que tiene un atraso con respecto a su grupo de edad. Este fenómeno educativo, provoca un incremento de personas con baja escolaridad, escolaridad inconclusa y analfabetismo. Se identifican cuatro niveles de rezago escolar, de los cuales, los tres últimos, evidencian la realidad de la deserción y abandono del sistema. El primer nivel está conformado por personas sin ninguna educación y se conoce como rezago severo. El segundo grupo lo forman quienes tienen nivel primario incompleto o menos de seis años de estudio y cuentan con un rezago alto. A su vez quienes tienen solo la primaria completa o seis años de estudio tienen un rezago medio y quienes no tienen educación básica completa o menos de diez años tienen un rezago bajo. Esto implica que, a pesar de la dificultad en la medición absoluta de la deserción, los niveles de rezago escolar permiten contar con indicadores para evaluar este fenómeno (Analuisa Fiallos 2011). A su vez, junto con el rezago escolar, los niveles de analfabetismo y analfabetismo funcional, también son una consecuencia de la deserción educativa y un indicador que permitiría identificar, posteriormente, quienes han sido excluidos o expulsados del sistema educativo.

Por último, la deserción escolar también tiene costos psicológicos para la persona y su familia. Dos de los principales se relacionan con tener bajas expectativas y baja autoestima, lo que puede

desencadenar en condiciones como la depresión y suicidios. Además, se considera que la deserción o abandono educativo también están ligadas a la vinculación con conductas de riesgo como el uso y consumo de alcohol y drogas, violencias, entre otros. Esto por la frustración familiar y dificultades asociadas a la limitación de saberes y conocimientos en comparación con el grupo social (Estrella Zambrano 2015).

A fin de cuentas, las políticas educativas centradas en la retención escolar evitan que sea el mismo Estado quien deba asumir los costos sociales y educativos, como programas sociales de atención a la pobreza, programas de alfabetización y transferencias monetarias, para la adecuada atención a quienes no han culminado su proceso educativo y no pueden insertarse en el sistema laboral (Espíndola y León 2002). Así mismo, el evitar la deserción educativa permite que el sistema educativo y el Estado cuenten con una inversión más eficiente, consoliden sociedades más sanas y limiten otras problemáticas asociadas como el analfabetismo, el uso y consumo de drogas, la delincuencia y las violencias.

2.1.2 Problemática Mundial y Regional de la Deserción Escolar

En el documento “América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015”, de la UNESCO, se plantea que, para el año 2000, esta región tenía un promedio de 94% de tasa neta de matrícula de educación primaria. De igual forma, se expone que la educación secundaria también tiene una expansión, con una tasa neta de matrícula promedio de 72%. A pesar de estas mejoras, para el año 2000 uno de cada diez adolescentes de 15 a 19 años no terminó la enseñanza primaria y casi la mitad de las jóvenes de 20 a 24 años no completó la secundaria (UNESCO 2013).

Es importante reconocer que en América Latina y el Caribe, el acceso a la educación primaria se encuentra, prácticamente, universalizado. Sin embargo, esto no asegura la progresión y las dificultades de deserción y abandono escolar empiezan a hacerse significativas al momento de finalizar este nivel educativo. Los índices de deserción y abandono se agudizan conforme a la progresión de los ciclos escolares y sobre todo en los años de secundaria. La CEPAL identifica que, al concluir la educación secundaria, se ha alcanzado el mínimo requerido para asegurar una

futura inclusión en el mercado laboral y, por tanto, obtener un nivel mínimo de bienestar fuera de los umbrales de pobreza (Trucco 2014).

En correspondencia con los datos presentados por la UNESCO y la CEPAL, se plantea que la universalización no se fundamenta solamente en las condiciones de acceso y matrícula. Junto a estos parámetros se evalúa la retención de niñas, niños y adolescentes en los sistemas educativos. Bajo este parámetro, América Latina es la región que presenta la tasa más elevada de deserción escolar temprana. Para el año 2002, se consideraba que cerca del 37% de las y los adolescentes de la región, entre 15 y 19 años, abandonaban el sistema educativo y el 50% de estos lo hacía antes de completar la educación primaria. Estas cifras e indicadores trasladan el desafío de la educación a evitar el abandono escolar antes de finalizar el ciclo básico y disminuir los índices de deserción escolar, sobre todo en el ciclo medio (Espíndola y León 2002).

Con estos datos se evidencia que, aunque se han realizado avances significativos en la región, en los ámbitos sociales y económicos, este progreso ha estado marcado por la desigualdad en ciertos grupos de la sociedad. América Latina y el Caribe tienen una población de, alrededor 195 millones de niños, niñas y adolescentes, quienes actualmente tienen mayores opciones para ejercer sus derechos. En contraposición, es también este grupo poblacional en el que se evidencia, en mayor medida, la exclusión y las desventajas de ciertos grupos sociales para acceder a servicios, marcando a la región como una de las más desiguales del mundo. Desde esta perspectiva, el enfoque actual en políticas públicas, para la región, se centra en la búsqueda de esta equidad que permita que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer sus derechos y acceder a servicios. Dentro de este marco, uno de los principales puntales es la educación de calidad que permite empoderar la participación de este grupo poblacional y generar un proceso de toma de decisiones responsable (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2016).

En la región se estima que 14 millones de niñas y niños se encuentran excluidos de los sistemas educativos y esto indica que aún se requiere realizar esfuerzos para lograr una cobertura universal y que la educación sea relevante y de calidad para las distintas etapas de desarrollo y niveles escolares. Dentro del grupo de aquellos que no se encuentran inmersos en la escuela, 3.6 millones

cuentan con edad para asistir a educación primaria y no acuden a una escuela. De este total, se calcula que el 12% nunca tendrán la oportunidad de asistir a un sistema escolar, mientras que otros se insertarán en procesos educativos tardíos, con rezago educativo o, incluso, durante su adultez (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2016).

Como se mencionó previamente, solamente el concluir la educación secundaria permitirá evitar los círculos de pobreza. Sin embargo, junto con el elevado número de niños y niñas fuera de los sistemas escolares, se debe considerar que América Latina y el Caribe tienen una de las tasas más bajas de terminación escolar y que 2.8 adolescentes con edad para asistir a los primeros años de secundaria, se encuentran fuera de la escuela. Esto implica que, del total de niños y niñas con edad para asistir a educación secundaria, el 7,7% se encuentra en situación de deserción o rezago escolar. Adicionalmente, 7.6 millones de adolescentes con edad para asistir a los años superiores de secundaria, se encuentran fuera de la escuela, es decir, en situación de deserción o abandono escolar (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2016).

Considerando ciertas de las diferencias que evidencia que la deserción y el abandono escolar afectan a poblaciones específicas, se identifica que quienes viven en zonas rurales, pertenecen a los quintiles inferiores o sus padres no cuentan con educación formal, serán quienes tengan menor probabilidad de asistir o concluir la escuela. Actualmente se evidencia que las poblaciones indígenas han incrementado su tasa de acceso a la educación primaria, y entre el 82% y el 95%, a nivel regional, accede a los sistemas educativos. Sin embargo, esta tasa de acceso disminuye drásticamente al hablar de educación secundaria, entre la que se evidencia que el 30% de adolescentes indígenas de la región se encuentran fuera de la escuela. Otro de los grupos desfavorecidos tanto en la tasa de acceso como con respecto a la eficiencia terminal, son los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. En América Latina y el Caribe se estima que solo el 30% de quienes cuentan con alguna discapacidad asiste al sistema educativo formal (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2016).

Conforme al trabajo integrado que se realiza mundialmente en el ámbito de la educación, se plantea una agenda común con el proyecto Educación Para Todos. Este proceso reúne a los gobiernos y plantea, en su última versión de los años 2000, que se preste atención especial a los grupos vulnerables, ya que se considera que esta será la única vía para establecer acciones para atender a los problemas sociales y brindar una educación de calidad. Con respecto a esta propuesta y, en vinculación con la deserción educativa, se plantean tres metas para su atención. La primera es la Meta 2 que busca la Universalización de la Enseñanza Primaria, la Meta 3 que plantea generar Competencias de Jóvenes y Adultos y finalmente la Meta 6 centrada en la Calidad de la Educación. Esta última propone que el número de años de escolarización y el acceso, si bien representan avances, deja de lado la complejidad del proceso que debe observar aspectos como la participación de grupos específicos de la población que se encuentra en sistemas educativos. Finalmente, todo esto apunta a considerar que la verdadera educación de calidad permitirá la reducción de la pobreza, fomento del empleo, una vida saludable, fortalecer la democracia, proteger el medio ambiente y generar equidad de género (Puruncajas 2015).

En conclusión, se puede evidenciar como la región ha mostrado grandes avances en cuanto al acceso a educación, sin embargo los sistemas educativos aún no han logrado establecer procedimientos que favorezcan a la retención de niños, niñas y adolescentes para alcanzar un adecuado nivel de eficiencia terminal. En este marco, son los sectores poblacionales históricamente excluidos aquellos que se ven mayormente afectados por la deserción y el abandono escolar. Con respecto a lo cual, entre los sectores con mayores tasas de deserción se encuentran las poblaciones indígenas, personas con discapacidad y personas de estratos socioeconómicos bajos o que viven en zonas rurales. Son estas inequidades las que ahondan la desigualdad con respecto al desarrollo, las que replican los círculos de pobreza y generan que quienes no cuentan con posibilidad de mantenerse dentro de los sistemas educativos participen en menor medida de los procesos democráticos de los países. La educación de calidad implica que, junto con el incremento de acceso a la escolaridad, se generan estrategias equitativas que permitan la retención y eficiencia terminal para alcanzar una verdadera educación universal a lo largo de todo el ciclo educativo (Torres, Gallo y Acevedo 2005).

2.1.3. Estado de la Deserción Escolar en el Ecuador

A partir del Plan Decenal de Educación 2006-2016, las metas educativas del Ecuador pasan de estar centradas en la cobertura para enfocarse en la calidad del sistema. Considerando que la cobertura se entiende como acceder a un mayor número de personas, es importante definir la calidad para identificar qué buscan los nuevos objetivos educativos. De esta forma, las metas de la educación buscan limitar la exclusión que se da en tres momentos específicos: al no incorporarse al sistema, iniciar el proceso educativo y abandonarlo, volver a incorporarse con una edad mayor a la del grupo correspondiente o rezago escolar. Por tanto, para cumplir con la propuesta de educación de calidad se debe evitar estos tres tipos de exclusión generados al interior del sistema (Sánchez 2015).

El paso de las metas educativas de cobertura a calidad se centra en los logros que se han obtenido en las últimas décadas en cuanto a universalización de la educación. De acuerdo a los datos nacionales se evidencia un claro incremento de la población educativa entre 1993 y 2014, que pasa de 2'500.869 a 4'088.726 respectivamente, de acuerdo a datos del Ministerio de Educación (Sánchez 2015). Conforme a los datos otorgados por los Censos de Población y Vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC – en 2001 y 2010, se evidencia un incremento en la tasa neta de asistencia a la educación básica que va del 78,3% al 90,8%. Con estas cifras es posible argumentar que la educación básica en el Ecuador cuenta con una cobertura prácticamente universal. De igual forma, los datos censales permiten conocer que, a nivel de bachillerato, también se incrementó el acceso y se destaca que, en zonas rurales, la tasa neta de matrícula se incrementó en un 20% entre 2001 y 2010. Otros datos relacionados muestran que el analfabetismo ha disminuido a un 6% y que su concentración en zonas rurales es de tres veces más (Samaniego 2016).

Para el año 2011, el Ministerio de Educación manifiesta que se ha universalizado la educación básica, contando con una cobertura nacional del 94%. A pesar de la importancia de este logro, se debe considerar que esto implica que 6 de cada 100 niñas, niños y adolescentes en edad escolar no accede al sistema. Además se debe reconocer que estas cifras de cobertura, que otorgan un falso imaginario de universalización, se centran en las tasas netas de matrícula, por lo cual se deja de lado el porcentaje de estudiantes que desertan en los distintos niveles (Analuís Fiallos 2011).

Esto se suma a los datos del Censo Nacional 2001 que manifiestan que 9 de cada 100 personas de más de 15 años eran analfabetas puras, por lo que se puede asumir que nunca accedieron al sistema educativo, y 21 de cada 100 personas de más de 15 años eran analfabetas funcionales. Conforme a este dato, es posible asumir que el número de personas con analfabetismo funcional se basa en aquellos desertores del sistema formal de educación. En esta misma medición se evidencia que más de 5,2 millones de personas de más de 15 años no completaron el nivel primario a nivel nacional y que 4'068.151 personas de este mismo rango etario cuenta con rezago educativo. De este total se considera que: 42,6% cuentan con rezago extremo o no accedieron nunca al sistema, 40,6% con rezago medio o concluyeron solo el nivel primario, 12,0% con rezago alto o abandonaron la escuela antes de los 6 primeros años, y el 4,8% con rezago bajo o deserción antes de concluir los diez niveles de educación básica. Este mismo dato asociado nos permite identificar que existe un mayor número de hombres con rezago escolar, 1.5 veces más en hombres que en mujeres, y que, para el 2001, la cifra de analfabetismo funcional es más alta en las zonas rurales, con un 47%, que en las zonas urbanas, con un 38,1% (Analuisa Fiallos 2011).

A través del rezago escolar y del analfabetismo funcional, como indicadores relacionados, es posible analizar que, para el 2001 en el Ecuador, más de 5,2 millones de personas de más de 15 años desertaron sin completar el nivel primario, el 21% de la población de este rango etario se podía considerar como analfabeta funcional y más de 4 millones de personas presenta rezago educativo. Además, estos datos nos permiten identificar que existe una mayor deserción escolar en hombres que en mujeres y que el fenómeno está más presente en zonas rurales.

Conforme a datos del Ministerio de Educación, en el período 2003-2004, desertan de los 7 primeros años de educación básica, un total de 80.760 estudiantes. Sin embargo, por la dificultad de medición de la deserción escolar, previamente mencionada, se evidencia que la población podría ser mayor. En el año 2004, conforme al dato publicado en el Boletín No. 2 de Contrato Social por la Educación, 402.594 personas entre cinco y catorce años se encontraban fuera de los programas educativos. Esto quiere decir que, el 14,9% de la población en edad de estudiar se quedó fuera del sistema educativo sin conocer si: nunca accedieron, desertaron, quieren reinsertarse u optarán por programas remediales (Analuisa Fiallos 2011).

Por otra parte, con respecto a la deserción escolar, para el año lectivo 2013-2014 se contaba con un total de 138.527 estudiantes en esta condición. De manera desagregada, es posible evidenciar que las mayores tasas de deserción escolar se encuentran en el Régimen Costa con un 3.6%, en relación con un 3.1% en el Régimen Sierra-Amazonía. Al realizar la comparación por tipo de sostenimiento de las instituciones educativas, es posible identificar que las mayores tasas de abandono escolar se encuentran en las instituciones de sostenimiento público, con un 3.8%, frente al 2.0% de aquellas que son particulares. Además se evidencia que las mayores tasas de abandono se encuentran en Bachillerato con un 6.1% en relación con el 2.8% de Educación General Básica. Finalmente, es relevante destacar que la mayor tasa de abandono escolar se registra en hombres, con un 3.7%, mientras que en mujeres es el 3.1% (Sánchez 2015).

A través de estas limitadas cifras, es posible evidenciar que la cobertura de educación ha tenido grandes logros en el país, y que este aumento se obtuvo con el diseño de políticas para mejorar la oferta y eliminar las barreras de acceso a la educación. De igual forma, se han establecido estrategias que permitieron el crecimiento del acceso a poblaciones indígenas y afro-descendientes al sistema escolar (Samaniego 2016). A su vez, aunque los datos presentados por el Ministerio de Educación no son exactos, en las últimas 2 décadas se han disminuido las tasas de deserción escolar, con excepción de aquellos años en los que hubo recesiones y crisis económicas (Sánchez 2015).

A partir del año 1998 la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, inicia con la publicación de los informes sobre progreso educativo para la región. Para el Ecuador, de manera específica, se han generado dos informes que permiten realizar una comparación de la situación de la educación en el país desde 1996. Dentro de estos dos informes, se evalúan 9 áreas de la educación, de las cuales tres son pertinentes con respecto a la problemática de la deserción escolar: Cobertura, Eficiencia y Equidad (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación, Grupo Faro 2006).

El primero de estos informes, publicado en 2006, manifiesta que el país alcanzó un acuerdo sobre la universalización de la cobertura de la educación básica. Sin embargo, se pone en manifiesto que no todos quienes ingresan a la escuela logran terminarla, manteniendo los niveles de repetición y deserción escolar. Este informe evalúa el progreso de la educación del Ecuador desde el año 1996 hasta el 2006. En cuanto a la primera área de evaluación vinculada con la deserción, la Cobertura recibe una calificación de B o bueno, con tendencia al progreso, y argumentando que existe un incremento evidente en la cobertura de niños y niñas que ingresan a la educación básica a pesar de mantener un marcado ausentismo para los últimos años de básica y en el bachillerato. En esta área se plantea que, a pesar de que la tasa de analfabetismo es menor al promedio regional, para la fecha el analfabetismo funcional asciende al 21%. Además se menciona que siete de cada diez niños no continúan su educación básica hasta los últimos tres años. En el bachillerato esta problemática se acentúa, ya que solo el 45% accede a este nivel educativo. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 1999, la inasistencia del 48% de los niños y del 56% de las niñas de entre 6 y 11 años se produce por los costos que la educación tiene para las familias. Entre la población de 12 a 17 años, la primera razón para no asistir también es la falta de recursos económicos. De igual forma, un porcentaje del 17% menciona que deja la escuela porque no tiene ningún interés en ella. En cuanto a la Eficiencia, este indicador recibe una evaluación de C o regular, sin tendencia definida, y se plantea que hay menor repetición de años en niños y niñas pero que los índices de abandono escolar aún son altos. En la década evaluada por este informe el abandono escolar se mantuvo en un 4% anual y se evidenció una reducción, de un punto porcentual, en la repetición de años por la política de promoción automática instaurada por el Ministerio de Educación. Además, el índice de deserción se agudiza en el nivel secundario, siendo así que el 7% de estudiantes que ingresan a secundaria desertan cada año en instituciones públicas. A partir de este análisis también es posible identificar que, el 10% de hombres de secundaria abandonan sus estudios antes de finalizar los niveles correspondientes. Se evidencia que la deserción escolar está marcada por la necesidad de trabajar y el costo que representan los estudios. Por último, en cuanto a la Equidad se plantea una calificación de D o deficiente, con tendencia al retroceso, porque estudiantes pobres y de áreas rurales, de la Costa y la Amazonía, indígenas y afroecuatorianos asisten menos a la escuela y se evidencia una marcada diferencia en su escolaridad. Siendo Ecuador un país con una población diversa, por la división urbana y rural, las diferentes nacionalidades indígenas y la población

afroecuatoriana y las marcadas diferencias entre las regiones, el lugar de procedencia de un estudiante determina el nivel de su logro educativo. En el nivel de educación básica, mientras en el área urbana deserta el 4% de los estudiantes, en las zonas rurales la deserción escolar se incrementa al 5%. A nivel de bachillerato no se ha podido evaluar estas diferencias ya que, por falta de oferta educativa, gran parte de los estudiantes de zonas rurales viajan a las ciudades para continuar sus estudios. En cuanto a las diferencias por etnia, a nivel de bachillerato, se ha identificado que solo un tercio de los estudiantes afroecuatorianos y un cuarto de los estudiantes indígenas acceden a este nivel. De igual forma, se evidencia una diferencia entre niveles socioeconómicos, ya que las cifras de abandono escolar de los quintiles inferiores son iguales a los de las zonas rurales. En cuanto a las diferencias de género de los estudiantes, no se evidencian diferencias significativas entre mujeres y hombres (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación, Grupo Faro 2006).

Con el mismo esquema del informe del 2006, en 2010 se publica una actualización del mismo, evaluando si las políticas impulsadas han generado mejoras en la dirección esperada, tomando en cuenta que se ha establecido el Plan Decenal de Educación, aprobado por consulta popular en 2006, y que se aprueba la Constitución de la República en 2008, donde se establece que la educación es un derecho que debe ser garantizado por el Estado en todos sus niveles y modalidades. De esta manera se califican las mismas áreas para realizar una comparación entre los dos períodos. En cuanto a la Cobertura, esta mantiene una calificación de B o buena, en esta ocasión sin una tendencia definida, ya que cada vez se matriculan más niños en el nivel de educación básica, sin embargo aún no se alcanzan los mismos resultados para la educación inicial y el bachillerato. Para este informe, el indicador de Eficiencia pasa a denominarse Permanencia, y este continúa con una calificación de C o regular, en esta evaluación con tendencia al progreso. Se hace referencia a la importancia acerca del incremento en la permanencia de niños y jóvenes en el sistema, sin embargo se manifiesta que la mayoría concluye solamente hasta el séptimo año de educación básica. Finalmente, en cuanto a la evaluación de Equidad se mantiene tanto la evaluación como deficiente o D y la tendencia al retroceso. Esto se da porque no se evidencian mejoras entre las inequidades mencionadas por aquellos estudiantes de menores ingresos, de zonas rurales y etnias minoritarias, que continúan con menos años de escolaridad que sus pares.

A través de la actualización de esta evaluación realizada en 2010, se manifiesta que el enfoque en la cobertura debe también asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema, asistan regularmente y finalicen sus estudios en el tiempo determinado, con una educación de calidad. En cuanto a la deserción escolar, se manifiesta que esta continúa afectando en mayor medida el nivel de bachillerato, manteniendo las brechas de ciertos grupos específicos conforme a lo manifestado en el informe de 2006. De igual forma, entre los factores que generan, en mayor medida, el abandono escolar en el Ecuador se destaca: la falta de recursos, la necesidad de trabajar y la falta de interés en la escuela (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Fundación Ecuador, Grupo Faro 2010).

La atención a la deserción escolar cobra especial interés e importancia por todas las consecuencias previamente mencionadas y, a su vez, porque afecta principalmente a los sectores vulnerables de la sociedad. Es una limitación directa para la consecución de una educación equitativa y de calidad, ya que excluye a ciertos sectores específicos. Según un estudio realizado, por Estrella Zambrano (2015) sobre los factores vinculados a la deserción escolar en el Ecuador, es posible identificar que la principal causa de deserción escolar para los hombres es la vinculación laboral y el estrato socioeconómico de sus familias. Por otra parte, para las mujeres, la principal causa de deserción está ligada a embarazos tempranos, cuidado de la familia y distancia hacia los establecimientos educativos. De igual forma, para los distintos grupos étnicos, existe una mayor probabilidad de deserción considerando que se ha implementado un sistema generalizado que ignora la diversidad (Estrella Zambrano 2015).

A pesar de las limitaciones para contar con datos certeros acerca de la deserción escolar en el país, es posible identificar que este fenómeno continúa arraigado en el sistema educativo nacional, no ha podido ser superado y afecta a las poblaciones más vulnerables replicando situaciones de exclusión, inequidad y marginalidad. A su vez, el desconocer la existencia de la deserción escolar, brinda una falsa sensación de universalización de la educación.

2.2. Política educativa sobre Deserción Escolar

2.2.1. Estrategias Regionales de Atención a la Deserción Escolar

América Latina ha presentado un proceso común, en cuanto a la construcción de sus sistemas educativos. Estos procesos han quedado marcados en las reformas que se han desarrollado con paridad entre los distintos países y han incorporado distintos actores, en cada uno de los momentos. Una de las reformas emblemáticas de la educación en América Latina, se llevó a cabo en la década de los '60. En estos años se inician procesos de transformación, como resultado de la participación de varios actores de la cotidianeidad educativa, que eran considerados como simples receptores de las políticas. Entre estos se considera a directivos, docentes, familias y a los propios estudiantes, quienes exigen se consideren sus propias propuestas y demandas, buscando sistemas contruidos desde la realidad del contexto educativo. En la década de los '90 reaparece el discurso de la reforma educativa, esta vez centrado en la globalización de la economía y el nuevo contexto internacional. En este proceso de reforma, se ha investigado ampliamente qué, por qué y para qué se requieren cambios en la educación; sin embargo, existen pocos análisis acerca de quiénes estuvieron vinculados y cómo se realizó este proceso de reforma (Braslavsky y Cosse 2006).

Los primeros estudios sobre los sistemas educativos en la región, permiten evidenciar que estos se consolidan a través de la intervención directa del gobierno, con la elaboración de la normativa por parte del poder legislativo y la instrumentalización del sistema como responsabilidad del poder ejecutivo. A pesar de la intención aglutinante de estas políticas, se vuelve evidente que la educación está determinada por intereses y prácticas de gran cantidad de actores de la sociedad. Desde esta perspectiva, el primer gran reto para las sociedades latinoamericanas implica llegar a un consenso acerca de aquello que debe atender el propio Estado y lo que se delegará a otras instituciones en materia de educación. Las reformas que inician en los años sesenta, son una muestra del interés, de los distintos grupos en participar en la toma de decisiones con respecto a la educación. Más adelante, un primer consenso se alcanza en la década de los '90. Este cambio en la concepción de la educación ha permitido identificar que no existe una linealidad en el proceso de toma de decisiones para el diseño de políticas educativas y que los actores a incorporarse son diversos. Esto evidencia que existen costos no monetarios, que muchas veces

son extremadamente altos, para alcanzar el consenso o el respaldo suficiente para el diseño de estas políticas educativas (Braslavsky y Cosse 2006).

En estas reformas educativas, y de la conceptualización que se hace del sistema a partir de estas, se encuentra presente, siempre, la inequidad como un problema general a los países de la región. Además, con la incorporación de más actores que no fueron considerados previamente en el diseño de políticas educativas, se hace evidente, también, que existen sectores de la sociedad que se encuentran excluidos de los sistemas educativos. Así, es posible identificar cuatro momentos de las políticas regionales enfocadas en la equidad educativa, las cuales coinciden con las propuestas de reformas. El primer momento de las políticas de equidad puede identificarse entre la década de los '40 y '50, donde se generan políticas centradas en sistemas aglutinantes y en el acceso universal, pero específicamente para la escuela primaria, buscando eliminar las barreras económicas de acceso. A partir de los años sesenta, las políticas de equidad continúan centradas en el acceso a la educación básica o primaria, centrando la atención en los problemas de aprendizaje y discapacidades que provoca que niñas y niños no asistan a la escuela. El tercer momento llega en la década de los '80 y '90, donde la principal misión de las políticas de equidad se centra en los logros de aprendizaje y las falencias de la calidad de la educación, que provoca que no todos los sectores puedan acceder y avanzar. A partir del año 2000, se proponen políticas de equidad centradas en detectar aquellos factores que provocan la exclusión educativa de ciertos sectores. Desde este momento, se considera que la universalización en la región se encuentra encaminada y se plantean políticas educativas de inclusión y equidad educativa, conocidas como de segunda generación. En este marco, la inclusión educativa debe atender los factores de pobreza, desigualdad, marginalidad, fragmentación del sistema educativo y enfoque de derechos (Mancebo y Goyeneche 2010).

En cada uno de estos momentos se generaron distintas políticas de equidad e inclusión educativa. Entre las distintas variantes se destacan, por ser las primeras y que se mantienen hasta la actualidad, los programas compensatorios y la vinculación de transferencias condicionadas con la asistencia y permanencia en el sistema educativo. Estos dos grandes grupos de políticas educativas, se han centrado en la inclusión y retención escolar, y, a pesar de las diferencias aplicadas en cada uno de los países, cumplen con las mismas características.

La primera de estas políticas educativas de América Latina se conoce como programas compensatorios, los cuales son aquellas acciones educativas o políticas educativas que permiten que los estudiantes asistan a clases y permanezcan en la escuela, satisfaciendo, simultáneamente, otras necesidades que se encuentran enlazadas a su vinculación en el sistema educativo. Entre las primeras acciones de este marco se encuentran los programas de alimentación escolar o comedores escolares. Como otro gran grupo de políticas educativas centradas en la inclusión y permanencia escolar, se encuentran las transferencias condicionadas, las cuales se manifiestan a través de la entrega de subsidios o recursos monetarios a las familias calificadas en situación de desigualdad o exclusión, condicionando la entrega de estos recursos o subsidios con la asistencia y permanencia escolar de niños y niñas. Junto con estos dos grandes grupos de políticas educativas, se han generado otras opciones de programas y proyectos encaminados a la equidad y retención educativa. Entre aquellos más generalizados a nivel regional se encuentran opciones como: programas de salud escolar que incluyen prevención, provisión de becas estudiantiles, dotación de libros de textos y uniformes, incorporación de transporte entre la casa y la escuela, bonos de transporte, etc. En América Latina y el Caribe hay una tendencia a generar nuevos programas, más innovadores, para apoyar a los sectores más vulnerables (Treviño, Place y Chávez 2013).

En el tercer y cuarto momento de las políticas de equidad educativa se han generado otras alternativas, las cuales también se han difundido a nivel regional, aunque con menor presupuesto y atención. Entre las primeras de estas se plantean políticas educativas de promoción inmediata en los años de educación primaria, esta medida pretende que el fracaso escolar no se incorpore como un costo en el análisis de permanecer en la escuela. Así mismo, se propone la universalización sin obligatoriedad de la educación preescolar. Esto con la intención de brindar herramientas educativas de manera temprana, para superar dificultades futuras y evitar rezagos educativos. Finalmente, han surgido otros programas para brindar una atención a poblaciones específicas e incorporarlas y mantenerlas en los sistemas educativos. La primera de estas es la incorporación de programas, e incluso sistemas específicos, de educación para poblaciones indígenas y en zonas rurales. Posteriormente se reconoce la exclusión a otros sectores de la sociedad, generando políticas de inclusión a personas con discapacidad y necesidades educativas especiales. Finalmente, se generan programas más específicos que buscan la atención a grupos

vulnerables a la exclusión, respuesta a exclusiones disciplinarias e integración de los sistemas educativos (Mancebo y Goyeneche 2010).

2.2.2. Políticas Educativas en el Ecuador

En el Ecuador, los cambios en las políticas de educación han estado marcados por los requerimientos sociales, pudiendo evidenciarse dos grandes temáticas: acceso y calidad. Las políticas centradas en el acceso a la educación tienen sus inicios en la década de los '60, las cuales coinciden con la primera ola de reformas de la educación de la región, y estuvieron vigentes hasta los años '90. La prioridad de estas políticas se sustentó en la importancia que la sociedad ecuatoriana otorgó a la educación como herramienta para mantener y construir un Estado soberano. Esto implicó que se requería de un sistema educativo aglutinante, que permita construir los sentimientos y valores nacionales y garantizar el reconocimiento del Estado. Más adelante, la importancia en el acceso a la educación también estuvo centrado en el condicionamiento internacional que ciertos programas de financiamiento exigían para otorgar préstamos, créditos e impulsar programas de desarrollo en el país. A partir de los años noventa, el país busca un enfoque educativo centrado en la atención a la diversidad, para garantizar que la progresión de niños, niñas y adolescentes no excluya a poblaciones específicas y que permita evidenciar eficiencia en la inversión de la educación. En este sentido, la equidad en la educación cobra especial importancia y permite que se identifiquen necesidades distintas que deben ser atendidas de manera diferenciada y especializada, garantizando igualdad de oportunidades educativas y generando eficiencia en la ejecución y cumplimiento de políticas. Para el Ecuador, la garantía de la educación centrada en la atención diferenciada, inclusión de grupos menos favorecidos y disminución de la deserción escolar, implicó un movimiento social determinante. El reconocimiento de la educación como un derecho, permitió que las y los ciudadanos vislumbren la importancia de atender a las diferencias y, por tanto, permitió la participación de un amplio abanico de actores que previamente estaban excluidos (Arcos Cabrera 2008).

Desde esta perspectiva se evidencia que, a partir de la década de los noventa, las políticas educativas se enfatizan en “la importancia y la necesidad de asegurar educación de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes, incluyendo a todos aquellos que están en riesgo de ser marginados” (Cortés y Giacometti 2010, 8). Es por esto que, a partir de esta década el país centra

la atención en políticas de calidad educativa, buscando atender dos aspectos fundamentales: disminución de la deserción educativa y mejorar logros de aprendizaje (Arcos Cabrera 2008).

Aunque se podría considerar que la calidad de la educación también está presente en las políticas centradas en la universalización, la incorporación de la equidad genera una segunda fase de las políticas de calidad. En este sentido, la calidad educativa busca generar igualdad de oportunidades considerando las diferencias específicas de ciertos grupos de la población. De esta manera, las políticas de calidad educativas centradas en la equidad buscan eliminar las barreras para que cada grupo pueda alcanzar las habilidades y competencias necesarias para avanzar en el sistema (Estrella Zambrano 2015). El reconocimiento de diferencias específicas dentro de la población, genera la participación de distintos grupos sociales en los procesos de reforma y consolidación de políticas educativas.

En esta línea, en un esfuerzo participativo generado por el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación del Ecuador, se propone, en el año 2002, una primera agenda básica para atención de las principales problemáticas detectadas en el ámbito educativo. En la construcción de la Agenda Básica participan organizaciones políticas, sociales, empresariales, académicas y medios de comunicación. Esta primera construcción participativa contó con un enfoque central en la ampliación de la cobertura de la educación con calidad. Más adelante, para el año 2006, se propone una Agenda Ciudadana que busca atender temas como acceso, permanencia, financiamiento y gestión de la educación. Esta segunda propuesta participativa buscó convertirse en un compromiso político e instrumento básico para el diseño de políticas públicas en materia educativa (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006).

Según lo plantea el propio Ministerio de Educación (2007), la Agenda Ciudadana de Educación es el insumo que se consolida en el Plan Decenal de Educación 2006-2016. Este surge de la propuesta que realiza esta Cartera de Estado ante el Consejo Nacional de Educación, organismo consultivo de educación que se encontraba “conformado por representantes de la Unión Nacional de Educadores – UNE –, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, presidido por el Ministro de Educación”

(Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007, 4). Se menciona que una vez aprobada la propuesta en el Consejo Nacional de Educación, se inicia el proceso de construcción de la Agenda Ciudadana y del Plan con la incorporación de otros actores como: Contrato Social por la Educación, UNICEF, Comité Empresarial y otros. A partir de la definición de las ideas generales de este producto, se realizan más de 40 foros a nivel nacional, regional y en ciertas localidades, incluyendo la participación de actores del sector social, económico y político. Por este motivo pasa a ser considerado como Agenda Ciudadana y un Plan Nacional de construcción colectiva. Finalmente, el producto final de este debate se presenta al, entonces, Presidente de la República Alfredo Palacio, quien lo pone a consideración del país mediante consulta popular en 2006. En este proceso electoral el Plan Decenal de Educación 2006-2015 se aprueba con una mayoría del 66% de votos (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007).

El Plan Decenal de Educación – PDE - se convierte, de esta forma, en la línea rectora de la política educativa a partir del año 2006. Este documento plantea como objetivo general de la educación el “garantizar la calidad de la educación nacional con equidad, visión intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos (...)” (Tokuhama-Espinosa, Ramia y Bramwell 2009, 6). El PDE está conformado por ocho políticas, considerando que la presente investigación se centra en la atención a la deserción escolar, se presentarán las cuatro en las que se incorporan las acciones encaminadas para atender esta problemática social.

La política 2 del PDE plantea la universalización de la educación básica, considerando los años de primero a décimo. Su objetivo plantea que se debe “buscar educación de calidad, con enfoque inclusivo y de equidad, a todos los niños y niñas, para que desarrollen sus competencias de manera integral y se conviertan en ciudadanos positivos, activos, capaces de preservar el ambiente cultural y respetuosos de la pluriculturalidad y el multilingüismo.” (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007). Como política 3 se plantea incrementar la cobertura de bachillerato y su objetivo enuncia “formar jóvenes competentes con enfoque intercultural, inclusivo y equitativo, que los posibilite continuar con los estudios superiores e incorporarse a la vida productiva, conscientes de su identidad nacional, con enfoque pluricultural y multiétnico, en el marco del respeto a los derechos humanos y colectivos, la naturaleza y la vida.” (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007). Por otro lado, la

política 5 busca mejorar la infraestructura educativa y su objetivo es “aportar al mejoramiento de la calidad de los servicios educativos con adecuados recursos físicos y tecnológicos; complementar, adecuar y rehabilitar la infraestructura y equipamiento de las unidades educativas cumpliendo unos estándares mínimos que coadyuven a la correcta aplicación de modelos educativos, dotando de mobiliario y apoyos tecnológicos y estableciendo un sistema de acreditación del recurso físico.” (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007). Finalmente, la política 6 busca mejorar la calidad y equidad, a través de “garantizar a los estudiantes que egresan del sistema educativo cuenten con competencias pertinentes para su correcto desarrollo e inclusión social.” (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007).

2.2.3. Instrumentos de la Política Ecuatoriana para la Atención a la Deserción Escolar

En el Ecuador, las políticas educativas se han centrado en ampliar la cobertura, área que, conforme lo que actualmente refieren los datos estadísticos, es uno de los principales logros del sistema educativo. Con el cumplimiento de este objetivo, se impulsa el cambio a metas relacionadas con la calidad de la educación, como principal foco de interés. Esto implica que, primero, es importante establecer qué implica esta calidad en la educación y, esta pasa a definirse a partir de la equidad como misión de todas las políticas. Por tanto, para el país, la calidad educativa se centra en un proceso equitativo, que permita generar igualdad de oportunidades, lo cual inicia con el acceso, se fortalece con la permanencia y se cumple al finalizar del proceso educativo alcanzando los logros establecidos por los estándares determinados (Sánchez 2015).

Desde esta perspectiva, la deserción escolar cobra importancia como proceso de exclusión social que se origina en el campo educativo. Se plantea que esta exclusión puede darse en tres momentos específicos: el primero se manifiesta con el no ingreso al sistema educativo formal, lo cual implicaría una falta de acceso a la educación y está atendido por las políticas de cobertura educativa. El segundo surge mediante los casos que ingresan al sistema educativo pero lo abandonan por un período de tiempo o de forma definitiva, atendido por políticas centradas en la inclusión y retención educativa. Finalmente, se evidencian los procesos de reingreso al sistema después del abandono y con una edad que no es la adecuada para el año escolar correspondiente. De este último momento se desprenden las políticas de alfabetización, políticas de atención al

rezago escolar y a la escolaridad inconclusa (Sánchez 2015). Estas últimas políticas han generado una especie de sistema educativo paralelo, que pretenden atender a la población que ya cuenta con rezago escolar o con escolaridad inconclusa, con amplias dificultades para su implementación en el territorio (Samaniego 2016).

En cuanto a la deserción escolar, de acuerdo con la Ficha Metodológica del Ministerio de Educación del Ecuador, la tasa de abandono escolar se establece a partir del número de estudiantes contabilizados al final de un período escolar que abandonan un determinado grado o curso de estudios. Esto se expresa como porcentaje del total de estudiantes matriculados al final del mismo grado o curso de estudios y período escolar (Ministerio de Educación 2012). Así como el cálculo de la deserción o el abandono escolar implica una dificultad conforme a lo mencionado previamente, el contar con porcentajes netos que evidencian cuántos estudiantes han abandonado el sistema al final de cada año, implica también dificultades para el diseño de políticas específicas que atiendan a las diferentes formas de manifestación de esta problemática. Sin embargo, el Estado ecuatoriano, desde hace casi dos décadas, ha impulsado una serie de estrategias que permitan la inclusión educativa, la equidad y la retención dentro del sistema.

Una de las primeras políticas educativas del Ecuador, que impulsa la inclusión de sectores históricamente excluidos, es la incorporación de la Sistema de Educación Intercultural Bilingüe que inicia con la creación de una dirección específica para este tema en 1988. En los levantamientos indígenas del año 1991, uno de los principales puntos de negociación fue el derecho a la educación intercultural de las distintas nacionalidades. Esto se alcanza mediante la institucionalización de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe dentro del Ministerio de Educación, cuyo principal objetivo es el consolidar programas y proyectos que garanticen el derecho a aprender en la lengua materna y sobre la cultura propia. Esta política se ha mantenido a lo largo de los años, ha modificado estrategias para brindar una mayor oferta y ha continuado su proceso de institucionalización. Así, para el 2008, 8 de las 14 nacionalidades contaban con direcciones específicas de educación: Zápara, Wao, Achuar, Siona, Secoya, Kichwa, Cofán, Awá y Tsáchila. A pesar de contar con institucionalidad, la existencia de este segundo sistema, deja en evidencia las inequidades características de la población indígena frente a la mestiza. En primer lugar, se manifiesta una diferencia en la asignación presupuestaria entre las

instituciones educativas de las zonas urbanas frente a aquellas rurales, siempre con menores recursos económicos y de infraestructura, perjudicando con esto la educación intercultural bilingüe. De igual forma, esta disparidad se evalúa con respecto al menor número de docentes asignados al Sistema Bilingüe y la menor remuneración para quienes trabajan en este segundo sistema. De igual forma, se evidencia que la educación bilingüe también está marcada por la deserción escolar, ya que solo el 50% de estudiantes de pueblos y nacionalidades que ingresan al sistema culminan los primeros seis años de educación básica. Esta problemática se profundiza en los siguientes años de educación y solo el 36% de estudiantes de la población indígena termina el bachillerato. El principal factor detonante del abandono escolar en el sistema intercultural bilingüe es la situación económica de las familias, lo cual lleva a privilegiar el trabajo frente al estudio (Ministerio Coordinador de Patrimonio y UNICEF 2000).

Por orden cronológico, otra de las políticas educativas impulsada para incrementar la cobertura y disminuir la deserción escolar es la creación del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Este se genera a finales de la década de los '90 y se institucionaliza en octubre de 2013 con la creación del Instituto de Provisión de Alimentos adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, a través del Decreto Ejecutivo No. 129. Como enuncian los documentos vinculados a la creación del PAE, uno de los principales objetivos de esta política es la de contribuir a la disminución de las tasas de repetición y deserción escolar, considerando que la desnutrición perjudica el aprendizaje y, la falta de alimentos en las familias, provoca que se privilegie el trabajo frente a los estudios de niños, niñas y adolescentes (Sánchez 2015). Desde la incorporación de esta política, fue financiada con aportes de organismos internacionales y, en el año 2005, pasa a financiarse con recursos del gobierno, con lo que se logra consolidar e institucionalizar. Para el año 2007 el PAE se convierte en una política de cobertura universal de educación inicial y básica, otorgando refrigerio a todos los estudiantes de zonas urbanas y desayunos a todos quienes estudian en zonas rurales (Araujo y Bramwell 2015).

En la misma década, en el año 1998, se incorpora el Bono de Desarrollo Humano – BDH - , como transferencia monetaria mensual no condicionada pero enfocada en madres con hijos menores de 18 años y adultos mayores. Al estar centrada en las madres con hijos menores de edad, la intención de esta transferencia no condicionada se centra en que niños, niñas y

adolescentes acuden a la escuela en lugar de trabajar. En el año 2003, el BDH pasa a ser un programa condicionado y se dirige exclusivamente a las madres que envían a sus hijos a la escuela y acuden a sus controles rutinarios de salud. Finalmente, en 2007, el BDH se reorganiza y pasa a vincularse con el programa del Registro Social y, así, pasa de ser condicionado a estar también supervisado por la atención en salud y la asistencia escolar. Conforme se enuncia, uno de los objetivos de este programa es el fortalecer la reinserción escolar y asegurar la asistencia continúa a la escuela de niñas, niños y adolescentes (Sánchez 2015).

A partir del año 2000, con la participación del país en el Foro Mundial de Educación en Dakar, se ratifica el compromiso con las seis metas de Educación Para Todos: incremento de la atención a la primera infancia, incremento al acceso de educación primaria de calidad, incremento al acceso equitativo de jóvenes a programas de aprendizaje apropiados, disminución del analfabetismo e incrementar la educación para adultos, incremento de la equidad de género e incremento a la calidad de la educación. Entre 2000 y 2005 la crisis del país generó que las organizaciones nacionales e internacionales, así como el sector privado, busquen cubrir algunas de las necesidades del sistema educativo. Entre estos, con respecto a la equidad y retención educativa, se destaca los servicios educativos otorgados por la organización católica Fe y Alegría para personas en situación de pobreza y personas con necesidades educativas especiales. De igual forma, la Universidad Andina Simón Bolívar firma un convenio con el Ministerio de Educación para aplicar un proyecto de bachillerato en ciertos colegios seleccionados. Así también, organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la UNICEF impulsan proyectos y otorgan financiamiento para otros programas educativos (Araujo y Bramwell 2015).

Con la aprobación del Plan Decenal de Educación 2006-2015, mediante consulta popular, y con el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en el que se propone incrementar la cobertura y mejorar la calidad de la educación, se fortalecen y se generan nuevas políticas vinculadas con la retención, inclusión y equidad educativa. Entre las que se destacan, por su difusión e inversión, seis políticas. La primera se centra en la eliminación de barreras de acceso y se conoce como la eliminación del Bono de Matrícula. Para el año 2007, el Ministerio de Educación establece una prohibición expresa de cobro de matrícula para instituciones públicas. Esta prohibición incluye el

cobro de cualquier tipo de contribución por parte de las familias y se sustituyó con transferencias económicas específicas desde el presupuesto general del Estado, conforme a la nueva organización del sistema educativo y la nueva organización territorial por zonas de planificación (Araujo y Bramwell 2015).

Como otra de las políticas a las que más impulso se dio, que también elimina una barrera de acceso, es la dotación de textos escolares de forma gratuita. Esta política inicia en el año 2007 con la entrega de textos y cuadernos de trabajo para estudiantes de Educación General Básica, en instituciones educativas públicas y fiscomisionales. La entrega de textos, en su inicio se centra las materias de Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Estudios Sociales. Para el año 2012 se implementa la entrega de textos de inglés y se amplía el programa con la entrega de textos gratuitos para las principales materias de los tres años de bachillerato. Así mismo, se incorpora, paulatinamente, la entrega de textos y material para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. En el mismo año y con la misma finalidad, se plantea el programa Hilando Desarrollo, basado en la entrega gratuita de uniformes escolares. Este programa inicia con la entrega de uniformes para estudiantes de educación inicial y básica de zonas rurales. Además se trabaja en generar uniformes generales para todas las instituciones públicas, respetando la identidad cultural de pueblos y nacionalidades, así como las características contextuales de cada Región (Araujo y Bramwell 2015).

Como otra de las políticas establecidas para garantizar la cobertura y permanencia en el sistema educativo de niñas, niños y adolescentes, se plantea la dinamización de la oferta a través de la asignación de partidas para contratación y apertura de concursos para nuevos maestros. Entre los años 2007 y 2012 se generan un total de 32 mil concursos para nuevos profesores para los distintos niveles y para todas las zonas del país (Araujo y Bramwell 2015). En esta misma línea, con la finalidad de contribuir con la política 2 del PDE 2006-2015, sobre la universalización de la educación básica, se generan partidas y se posesiona a 7.139 docentes del sistema intercultural (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007).

Una de las políticas que más presupuesto y atención general ha recibido, es la creación de las Unidades Educativas del Milenio. Esta política pretende eliminar barreras de acceso, generando

instituciones educativas completas desde educación inicial y bachillerato, priorizando la atención a poblaciones rurales y de zonas urbano marginales, zonas de fronteras y procesos inclusivos para aquellos grupos históricamente excluidos del sistema educativo (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007). Para esto, la política incluyó la reparación y construcción de nueva infraestructura, dotación de equipamiento pedagógico y tecnológico, con una estructura estandarizada y planificada a través de información geográfica y estadística, conforme a la reorganización territorial del Estado. Entre los años 2007 y 2012 se invirtió, aproximadamente, 438 millones de dólares en la construcción de nueva infraestructura, dentro de este proceso (Araujo y Bramwell 2015).

Finalmente, otra de las grandes políticas educativas orientada a la inclusión y equidad educativa que se fortaleció a partir de la generación del PDE, toma el nombre de modelo de educación inclusiva y genera una serie de estrategias distintas. Esta busca atender a estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a la discapacidad (Araujo y Bramwell 2015). Este modelo de educación inclusiva parte de la creación de planes nacionales en 2006, los que se consolidan en el Plan Nacional para la Inclusión Educativa. Este plan se centra en la incorporación de niñas, niños y adolescentes en igualdad de condiciones. A partir del año 2007 se impulsa la educación especial, a partir de la propuesta de inclusión educativa, dotando de recursos técnicos y pedagógicos y docentes con conocimientos y capacidades para atender a estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a una discapacidad (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007).

Junto con estas seis grandes políticas, que se encuentran directamente dirigidas a la inclusión, equidad y retención educativa, a partir del PDE 2006-2015 se planea una serie de programas específicos con la intención de contribuir con este tema. Con respecto a la política 2, centrada en la universalización de la educación básica, se generan los siguientes programas: Escuelas Solidarias, Escuelas Gestoras del Cambio, Programa de Vitrinas Pedagógicas, Programa de Pedagogía de la Interculturalidad para Profesores Hispanos y Bilingües, entre otros. En cuanto a la política 3, dirigida al incremento de la matrícula en bachillerato, se destacan: Reforma del Bachillerato, Reforma de la Educación Técnica, Bachillerato Agropecuario. Por último, para la política 6, sobre la calidad y equidad educativa, se plantea la consolidación de un nuevo sistema

de información conocido como Archivo Maestro de las Instituciones Educativas – AMIE -, que permite contar con datos estadísticos más precisos para realizar seguimiento y detectar falencias. A su vez, este sistema se lo liga al nuevo sistema de supervisión de instituciones educativas. Además, como otras estrategias para evitar la exclusión educativa y fortalecer la equidad, se suscribe el Acuerdo Ministerial No. 337, de 2009, que regula el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niñas, niños y adolescentes ecuatorianos y extranjeros que requieran atención prioritaria por su condición migratoria. De igual manera se suscribe el Acuerdo Ministerial No. 436, de 2008, que prohíbe a las instituciones educativas solicitar pruebas de salud vinculadas con el VIH/SIDA (Tokuhama-Espinosa, Ramia y Bramwell 2009). Por último, dentro de esta misma política, se plantean 2 proyectos conocidos como emblemáticos que también se encuentran ligados a la retención escolar y eliminación de factores de expulsión del sistema educativo: el primero se conoce como el Programa Nacional de Educación para la Democracia que consolida el nuevo Modelo de Atención Integral de los Departamentos de Consejería Estudiantil, en 2014 (Ministerio de Educación 2014). Como segundo proyecto emblemático, se plantea el Programa de Aulas Hospitalarias que busca la inclusión educativa, a través de acceso y permanencia al sistema educativo, en todos sus niveles y modalidades, de quienes requieren cuidados hospitalarios. Este proyecto inicia en 2006, a través de un convenio del Ministerio de Educación con la Fundación Juan José Martínez y se implementó en cinco establecimientos de salud. Este proyecto culmina en 2011, sin embargo, a partir de este año se generan nuevos convenios que finalizan con la creación del Modelo Nacional de Gestión Educativa Hospitalaria y Domiciliaria, en 2016 (Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública 2016).

Capítulo 3

Política de atención a la deserción escolar en el Ecuador entre 1996 y 2006

3.1.1. Contexto nacional

Para evidenciar la trayectoria de las políticas educativas y, en especial, de las políticas de atención a la deserción escolar, es importante identificar el contexto general que envuelve la toma de decisiones y la participación de actores en el Ecuador, históricamente. Desde esta perspectiva, se plantea una descripción del contexto nacional, en los ámbitos económico, político y social, con respecto a temas que se vincularon directamente con la problemática objeto de estudio. A continuación, de igual forma, se plantea una descripción del contexto educativo que permitirá evidenciar efectivamente la vinculación con los otros ámbitos.

En cuanto al contexto económico ecuatoriano, a partir de la década de los años 50 es posible identificar cuatro etapas, cada una centrada en el proceso de toma de decisiones con un énfasis especial de las políticas económicas sobre cualquier otra acción ejercida por los distintos gobiernos del país. La primera de estas etapas corresponde al Auge Bananero, entre 1950 y 1971, en el que se destaca una primera década con alta necesidad de importar y esto lleva a implantar un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Esto implicó un proceso político de apropiación de excedentes a favor de disminuir importaciones y aumentar exportaciones, olvidando y perjudicando a los sectores rurales y a las zonas marginales urbanas que empezaron a consolidarse como cinturones de pobreza (Larrea Maldonado 2014).

La segunda etapa se ve marcada por un Auge Petrolero, se da entre 1972 y 1982, y se centra en generar procesos que impulsan la industrialización emprendida por el país. A partir de 1976, el país inicia un proceso de endeudamiento con créditos internacionales que le permitirían realizar una inversión industrial y aumentar la producción interna, y con ello la exportación. Se generó un proceso de distribución que no llegó a ser equitativo, ya que pretendía favorecer a los sectores formales de la economía, en su mayoría urbana (Carrasco Vintimilla, Beltrán Romero y Palacios Riquetti 2011). Iniciando en esta etapa, América Latina empieza con un proceso de implementación de políticas neoliberales que surgen del Consenso de Washington y que se ven sustentadas en los créditos internacionales fomentados por el Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional. En estas políticas y condiciones crediticias, se promueve la búsqueda del desarrollo entendido como crecimiento económico (Larrea Maldonado 2014).

Como tercera fase del contexto económico se presenta el Estancamiento Económico, entre 1983 y 1999. En este período se implementan políticas de ajuste y de liberalización de mercados, conforme al Consenso de Washington. Estas políticas se centran en impulsar la oferta para transferir los excedentes al exterior y, de esta manera, saldar las deudas de los créditos internacionales. A su vez, este proceso estuvo acompañado de una política cambiaria oscilatoria que buscaba tener saldos positivos, austeridad fiscal con control del gasto público y la reducción de la protección arancelaria junto con la flexibilización del mercado de trabajo (Carrasco Vintimilla, Beltrán Romero y Palacios Riquetti 2011). Esto desencadena que el país se sumerja en una pobreza estructural, con el aumento de 12,6 puntos porcentuales en la pobreza por consumo, entre 1995 y 1999. Además, en estos años, la desigualdad medida por ingresos aumentó en 3 puntos en el coeficiente de *Gini*. La implementación de estas políticas se sustenta en la noción del goteo, en la que se argumenta que si los sectores productivos crecen y mejoran su situación, esto se replicará en otras áreas de la economía del país, alcanzando poco a poco a los sectores menos favorecidos (Larrea Maldonado 2014). Sin embargo, esto no sucede, ya que entre las décadas de los ochenta y los noventa, el país implementa políticas de austeridad que les permite cumplir con los acreedores de la inyección de capital para la industrialización, antes que al crecimiento interno (Carrasco Vintimilla, Beltrán Romero y Palacios Riquetti 2011).

Finalmente, en la última etapa entre 2000 y 2008, se genera un Segundo Auge Petrolero que se centra en un incremento de las importaciones, a través de la transferencia de excedentes para pago de la deuda externa. A su vez, en estos años se evidencia también un crecimiento de los sectores previamente excluidos y disminución de la pobreza, en esta ocasión por el envío de remesas de aquella sección de la población que tuvo que salir del país durante la apertura liberal (Carrasco Vintimilla, Beltrán Romero y Palacios Riquetti 2011).

En este marco económico, que predomina el contexto ecuatoriano, se genera una serie de hitos históricos que marcan el contexto político del país. Esto considerando que las condiciones críticas de la economía generan una intervención política que implica acuerdos y crisis, hasta alcanzar la

toma de decisiones. En este marco, el Ecuador se ha caracterizado por ser un país regionalizado, polarizado entre Costa y Sierra y, sobre todo, entre las posiciones de Quito y Guayaquil. El país, en su perspectiva política, también se ha caracterizado por sus prácticas clientelares, en el que predominan líderes o caudillos y no organizaciones políticas, y con una disputa constante entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual ha coadyuvado a reconocer la inestabilidad gubernamental constante (León Trujillo 2011). Por estos dos últimos aspectos, el Ecuador se ha constituido como un país al extremo multipartidista, de acuerdo a tres momentos específicos. La primera etapa, que se genera entre 1978 y 1979, se encuentra marcada por el inicio del multipartidismo con la conformación y participación de, por lo menos, 15 partidos políticos. Posteriormente, entre 1984 y 1996, el sistema de partidos se consolida y estabiliza, con un sinnúmero de opciones políticas que restan poder e importancia a los partidos tradicionales, evidenciando nuevos focos de mayoría partidaria. Por último, a partir de 1996, se genera un proceso de incorporación de nuevas ideologías, tendencias y movimientos sociales como partidos políticos, que finaliza en el año 2006 con la desestructuración del sistema multipartidista del país (Córdova Montúfar 2011).

Cada uno de estos antecedentes políticos, ha llevado a que el Ecuador sea reconocido como uno de los países más inestables de América Latina por sus constantes crisis institucionales que incluyen la destitución de presidentes, cambios frecuentes de ministros y modificación o discontinuidad de políticas. La inestabilidad política del país tiene sus orígenes en la historia republicana, en la que se destaca el mayor período de inestabilidad, entre 1931 y 1948. En estas casi dos décadas, solo hubo un Gobierno que completó su período, uno que alcanzó los tres años y 19 Gobiernos adicionales que estuvieron en el poder por meses o días (León Trujillo 2011). Esta inestabilidad estructural se repite en la década de 1996 a 2006, período en el que se generan tres destituciones de Estado, algunos Gobiernos interinos y una constante inestabilidad de decisiones políticas, partidos y representación política (Córdova Montúfar 2011).

En este mismo contexto, se generan una serie de hitos históricos, que son los que influyen de manera directa, en el retorno a la característica de inestabilidad gubernamental que atraviesa el Ecuador entre 1996 y 2006. El primero de estos hitos nacionales es el conflicto armado con Perú, el cual se reactiva en el año 1994 con la Guerra del Cenepa, y genera enfrentamientos armados en

los primeros meses de 1995. Esta situación de crisis se resuelve de manera definitiva en 1998, con la firma del Acuerdo de Paz de Brasilia. En el ámbito económico, político y social, el conflicto armado con Perú generó una política restrictiva, enfocada en la seguridad externa y en la búsqueda de la soberanía nacional desde todos los ámbitos. Como segundo hito de esta década, se evidencia la crisis financiera que llevó al feriado bancario de marzo de 1999, en el cual el Presidente Mahuad busca proteger la banca privada de los retiros masivos de capital y que finaliza con el decreto de dolarización en el año 2000. Esta situación económica implicó una serie de consecuencias políticas y sociales, entre las que se destaca los altos flujos de migración de ciudadanos ecuatorianos hacia Estados Unidos, España e Italia y la caída del Presidente, continuando la inestabilidad política que ya se encontraba presente desde los gobiernos precedentes (Carrasco Vintimilla, Beltrán Romero y Palacios Riquetti 2011).

Como último hecho de la historia ecuatoriana que marcó de manera definitiva el contexto político, se presenta la crisis gubernamental que retomó el país en esta década. Entre 1996 y 2006, ningún presidente que fue electo por votación popular pudo concluir su mandato, ya que protestas sociales, de distinto índole, exigieron las revocatorias de sus mandatos. En esta década, el país tuvo 8 presidentes y una profunda crisis institucional y política (Larrea Maldonado 2014).

Con este marco económico y político, se evidencia que la política social se maneja de manera residual en comparación con las demás condiciones del contexto. Se plantea que la política social se encuentra categorizada en tres tipos: la caridad, la filantropía y el Estado social. Las políticas enmarcadas en la caridad se basan en la dependencia de redes primarias de solidaridad, mientras que la filantropía parte de una relación de protección basada en el tutelaje entre distintos estratos sociales y económicos. Por otro lado, las políticas basadas en el Estado social se enfocan en la imparcialidad, buscan romper con la dependencia y establecer un proceso basado en derechos, con la intermediación del Estado. A partir de esta categorización, es posible identificar las características de las políticas sociales del país, a través de su historia. De esta forma, desde el inicio y hasta la década de los setenta, las políticas sociales del Ecuador se encontraban marcadas por la caridad, en la que instituciones privadas o religiosas asumieron la responsabilidad de atender los problemas sociales (Espinosa 2011).

De esta forma, en el país se evidencia que existe una política social que se encuentra sometida a las lógicas de reproducción económica que empiezan a estar vinculadas a los procesos de globalización. Así, inicia una insipiente transición desde la propuesta asistencialista a un modelo con un Estado más regulador y con intervención directa para dar dirección al desarrollo anhelado por el país (J. Echeverría 2006). Desde la década de los años 60 se puede considerar el surgimiento de políticas sociales con las características de un inicial Estado social, en el que los recursos económicos excedentes del Auge Petrolero se orientan a generar instituciones específicas para la atención de determinados problemas sociales (Espinosa 2011).

Este incipiente Estado social se desarrolla hasta la década de los años 80, período en el que surge una política social con inversiones focalizadas a poblaciones específicas y dirigidas a los quintiles de menor ingreso. Esto producto de la crisis económica por la que atraviesa el Ecuador y la vinculación con el Consenso de Washington, en la que se sumerge América Latina. La focalización de la política social avanza hasta la década de los años 90, fase en la que se incorpora el concepto de eficiencia y capital humano para todas las intervenciones del Estado (Espinosa 2011). En estas dos décadas, la política social se vio atravesada por una intervención estatal corporativista y, a su vez, la reducción del aparataje estatal. De esta manera, la política y los programas sociales vuelven a estar marcados por el asistencialismo, en esta ocasión focalizado, y como compensación a los perjuicios que ocasiona la búsqueda del esperado crecimiento económico (J. Echeverría 2006).

Tanto el corporativismo, como la focalización y el asistencialismo, convirtieron a la política social en un conjunto de programas desarticulados, que atendían a las mismas poblaciones o grupos, descuidando a otros, y sin contar con parámetros de eficiencia que permitan evidenciar la real atención de las problemáticas o alcanzar un desarrollo institucional. Además, la política de ajusta económico que surge a partir de la crisis, genera que la política social sea cortoplacista y afecta la calidad y la cobertura, sobre todo, de los servicios públicos de salud y educación (J. Echeverría 2006). Por tanto, se marcó una trayectoria social desde un enfoque asistencialista que pretendía aliviar o atender las consecuencias de la pobreza, a través de programas específicos, la gran mayoría auspiciados por organismos internacionales, movimientos sociales y la empresa privada (Larrea Maldonado 2014).

El principal instrumento de política social empleado durante estos años, a nivel regional, se basó en las transferencias monetarias. En el país se creó el Bono Solidario en 1998 como forma de compensación para los sectores vulnerables, al existir una disminución de los subsidios de los bienes de energía. Esta política residual no contó con un proceso de selección de la población ya que, quien se consideraba en situación de pobreza, debía acercarse a llenar un formulario que le permitiría acceder a esta bonificación monetaria mensual (Larrea Maldonado 2014). Como se mencionó previamente, este insumo priorizó la atención a madres con niños y niñas menores de edad, mostrando a su vez un intento de política educativa para atención a la deserción escolar.

A partir del año 2000, inicia un lento proceso de mejora de los indicadores sociales a nivel nacional, esto como producto de la estabilidad económica que brinda la dolarización, el incremento del presupuesto del Estado por las mejores condiciones de la economía interna, el aumento del precio del petróleo y el constante flujo de remesas de la población ecuatoriana en condición migrante (J. Echeverría 2006). Para el año 2005, el Ecuador estaba en el penúltimo lugar de América Latina, tanto en el indicador de gasto social como en el PIB per cápita y global. El país mantenía una reducida inversión en las áreas de salud y educación, así como en otras áreas de política social (Espinosa 2011).

Este proceso permite evidenciar que, en el contexto nacional, la política social es subsidiaria de las condiciones económicas y políticas del país. Una de las principales características que evidencia esta situación es el gasto social y el real efecto de los programas o intervenciones sociales en las condiciones de vida de la población. En el Ecuador, el reducido gasto social y la disminuida atención prestada a las problemáticas sociales, impidieron que se planteen políticas de largo plazo, sobre todo entre los años 80 y 90. A esta situación se incorpora también la inestabilidad política, que perjudicó que las intervenciones sociales y favoreció que la política económica tenga mayor importancia y legitimidad en la gestión pública de las autoridades de turno. De esta forma, así como las crisis políticas y económicas perjudicaron la institucionalidad del contexto nacional, las políticas sociales se mantuvieron como programas esporádicos, alcanzando una institucionalidad nula y sin posibilidad de evaluar los efectos reales en relación con el bienestar de la población beneficiaria (J. Echeverría 2006).

3.1.2. Contexto educativo

Para evidenciar el contexto educativo del Ecuador, es importante reconocer la coyuntura social, política y económica que intervino en los procesos de toma de decisiones en la década de 1996 a 2006. Como se mencionó previamente, la política social pasa a ser subsidiaria del contexto económico y político del país. Esto en consideración de la inestabilidad que los dos ámbitos generaban, ocasionando programas y políticas esporádicas, cortoplacistas, una reducida intervención del Estado que se caracterizó por ser asistencialista y focalizada, así como un reducido gasto social. De igual forma, ninguno de estos programas o políticas alcanzaron una institucionalidad adecuada, lo cual también se ve reflejado en el contexto educativo del país.

La inestabilidad económica, política y social, de la década entre 1996 y 2006, también implicó una inestabilidad en el sector educativo del Ecuador. De esta forma, junto con los constantes cambios de presidentes y gobiernos, se presentó un mayor número de ministros responsables del área de la educación, como se evidencia en el siguiente cuadro (Tabla 2):

Tabla 2. Ministros de Educación entre 1988 a 2007

Presidente	Período Presidencial	Nombre del Ministerio	Ministro de Educación	Período Ministerial
Rodrigo Borja	Agosto 1988 a Agosto 1992	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Alfredo Vera Arrata	1988 a 1991
			César Raúl Enrique Vallejo Corral	1991 a 1992
Sixto Durán – Ballén	Agosto 1992 a Agosto 1996	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Eduardo Peña Triviño	1992 a 1993
			Rosalía Arteaga Serrano	1994
			Fausto Segovia Baus	1994 a 1996
Abdalá Bucaram	Agosto 1996 a Junio 1997	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Sandra Isabel Correa León	1996 a 1997
Rosalía Arteaga	Junio 1997 a Junio 1997	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Gil Barragán Romero	1997
Fabián Alarcón	Junio 1997 a Octubre 1998	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Mario Jaramillo Paredes	1997 a 1998

Jamil Mahuad	Octubre 1998 a Enero 2000	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Vladimiro Álvarez Grau	1998
			Rosángela Adoum	1998 a 2000
Gustavo Novoa	Enero 2000 a Enero 2003	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Roberto Hanze Salem	2000 a 2001
			Juan Cordero Íñiguez	2001 a 2003
Lucio Gutiérrez	Enero 2003 a Abril 2005	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Rosa María Torres	2003
			Ottón Morán Ramírez	2003
			Roberto Passailaigue Baquerizo	2003 a 2005
Alfredo Palacio	Abril 2005 a Enero 2007	Ministerio de Educación y Cultura	Consuelo Yáñez Cossío	2005
			César Raúl Enrique Vallejo Corral	2005 a 2007

Fuente: Producto de la de la información remitida por Memorando Nro. MINEDUC-DNTH-2019-01765-M y constatación de documentos de prensa escrita.

En el ámbito educativo, la situación se mantiene en el mismo esquema del contexto previamente planteado. Es decir, al servicio de la política económica existente, con una institucionalidad en crisis constante y con un enfoque asistencialista que busca una educación remedial para quienes están fuera de la regularidad que propone el sistema.

El sistema educativo se centra en los postulados normativos planteados en la Constitución de la República vigente para la década, es decir la de 1979 y la de 1998, así como la Ley de Educación N° 127, de abril de 1983. En cuanto a la primera constitución vigente en la década, se expresa, en su artículo 24, que: “El Estado propugna la paternidad responsable y la educación apropiada para la promoción de la familia; garantiza el derecho de los padres a tener el número de hijos que puedan mantener y educar” (Primera Comisión del Gobierno de las Fuerzas Armadas 1979). A continuación, en el artículo 27, se establece que la educación será un deber del Estado, se la enuncia como laica, gratuita para todos los niveles y obligatoria en su nivel primario y ciclo básico medio, finalmente se evidencia que estará centrada en la nacionalidad y en la democracia. Además, en este mismo artículo se da un realce especial a los planes para erradicación del analfabetismo, evidenciando la importancia que este adquiere como problema social (Primera Comisión del Gobierno de las Fuerzas Armadas 1979).

En la siguiente Constitución (1998) vigente para esta década se plantea, en su artículo 16, que: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución” (Asamblea Nacional Constituyente 1998). En cuanto a la educación la expresa como un “derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia” (Asamblea Nacional Constituyente 1998) y además centra la atención de esta en el desarrollo nacional y como garantía para la equidad social. De esta manera se evidencia que el enfoque de la educación debe permitir que todos los ciudadanos se preparen para insertarse en el ámbito laboral y productivo, generando así desarrollo y crecimiento económico para el país (Asamblea Nacional Constituyente 1998).

A partir de estas dos Cartas Magnas del Ecuador, se plantea y mantiene la Ley de Educación N° 127, vigente desde abril de 1983 y estructurada a partir del marco planteado en la Constitución de 1979. Esta normativa permanece vigente durante toda la década, ya que a pesar del cambio de Constitución en 1998, solo se generan marcos normativos auxiliares sin derogarla.

Esta normativa tiene como objetivo central el orientar la educación y regularla desde el gobierno, estableciendo las funciones y normas que regirán el sistema educativo nacional. En este marco, y con respecto al marco de estudio, se plantean como dos de los principios el garantizar “la igualdad de acceso a la educación y la erradicación del analfabetismo” (Cámara Nacional de Representantes 1983, Art. 2, g) y la búsqueda que la educación se encuentra regida por la “unidad, continuidad, secuencia, flexibilidad y permanencia” (Cámara Nacional de Representantes 1983, Art. 2, h). Dentro de los fines de la educación mencionados, cabe destacar que se incluye la atención al sistema educativo en sus niveles primario y secundario, considerada como educación escolar, y se incluye la alfabetización y la promoción de los sectores marginados, como enfoques prioritarios. Además, dentro del sistema educativo nacional se plantean dos subsistemas, el escolarizado que incluye educación regular, compensatoria y especial, y el no escolarizado. Dentro del subsistema escolarizado se destaca la educación preprimaria, primaria y nivel medio (Cámara Nacional de Representantes 1983).

Es importante resaltar el interés especial que, desde el marco normativo, se le otorga a la educación compensatoria que está orientada a quienes no pudieron ingresar al sistema regular

conforme a los años establecidos y las edades determinadas o a quienes no concluyen su proceso. Esto da cuenta de la importancia central que se le otorga a políticas de educación remedial orientadas a atender a quienes se encuentran fuera del sistema establecido como regular. Es decir, se considera que el problema social está en quienes no se encuentran en la regularidad y se busca regularizarlos con programas alternativos, más no atender la deserción. Por este motivo, dentro de esta normativa se otorga especial atención a la alfabetización.

Finalmente, a nivel organizativo y administrativo se determina que la autoridad del sector educativo es el Ministerio de Educación, quien debe establecer la política conforme a los principios y fines planteados, aprobar planes y programas y autorizar o negar la apertura o clausura de instituciones educativas. Además se establece el Consejo Nacional de Educación, como órgano de asesoría y consultoría para el ministro del área. Su función es acompañar y aconsejar sobre las políticas, el área técnica y científica, conforme al conocimiento y experiencia de quienes lo conforman: Ministro de Educación, un rector de una universidad representante del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, dos representantes del Magisterio Nacional, y un representante del Consejo Nacional de Desarrollo (Cámara Nacional de Representantes 1983).

El origen del Ministerio de Educación, como autoridad del país en el ámbito educativo, se remonta a la constitución del Ecuador en 1830. Junto con la instauración de la República, se adapta, a partir de su origen bolivariano, a la Dirección General de Estudios como entidad encargada de organizar el sistema educativo. Entre los hitos relevantes de esta institución se encuentra el surgimiento de las primeras políticas educativas, entre 1835 y 1839, con el gobierno del presidente Rocafuerte, quien crea las Direcciones Generales de Instrucción e Inspección de Estudios para cada provincia. Posteriormente, entre 1861 y 1865, García Moreno, mediante la Ley 1871, elimina los consejos provinciales creados previamente, establece que los municipios no podrán intervenir en materia educativa y transfiere todas las facultades de este ámbito al Ejecutivo. Además, esta Ley establece la gratuidad de la enseñanza y el derecho de las poblaciones, con 500 niños, a contar con una escuela. En el año 1884 el Presidente Plácido Caamaño crea el Ministerio de Instrucción Pública, que se mantiene como una de las cinco Carteras de Estado hasta concluir la presidencia de Leonidas Plaza, en 1905. Un año más tarde,

en 1906, el Ministro de Instrucción crea los Institutos Pedagógicos o Normales, como una de las primeras reformas educativas del Gobierno de Eloy Alfaro. Con la Constitución de 1946, Velasco Ibarra genera una nueva reforma educativa, en la que se elimina el laicismo de la educación y se otorga una subvención estatal del 20% a la educación privada. Finalmente, en la década de los sesenta y ochenta el Ministerio retoma la rectoría y se retoman las Direcciones Provinciales, así mismo, en 1983, se publica la Ley Orgánica de Educación que estará vigente hasta el año 2012 (Coordinación General de Asesoría Jurídica s.f.).

A su vez, mientras se generaba este proceso institucional de la entidad encargada de la educación del país, las políticas educativas también tienen una trayectoria que evidencia los distintos intereses y focos de atención de las problemáticas educativas. Considerando la temporalidad y la temática de interés del presente estudio, el análisis de la trayectoria educativa se planteará desde el año 1950, período en el que se evidencia una mayor importancia en temas de cobertura escolar. Durante la década de los cincuenta, el contexto educativo se vio marcado por un protagonismo estatal, conforme a la reforma promovida por Velasco Ibarra. En los años sesenta se generaron múltiples reformas educativas, promovidas por movimientos ciudadanos como el indígena y el estudiantil, con la intención de generar un sistema educativo más democrático y flexible. Esto permite evidenciar que, en el ámbito educativo, también predominó un inicio del Estado social al igual que en el contexto nacional, sin embargo, estas reformas no alcanzan a implementarse. Estas propuestas de reformas se enmarcan también en un proceso regional, en el que ciertos sectores sociales buscaban dar predominancia a la educación pública sobre la privada. Estos procesos de lucha social en el ámbito educativo se expanden, a su vez, a otros espacios políticos y económicos, poniendo a las agrupaciones estudiantiles e indígenas como foco de atención (Luna Tamayo y Astorga 2011). Dentro de los principales objetivos de estas luchas sociales a favor de la educación, planteaban una reforma educativa centrada en la expansión de la cobertura y la universalización de la educación primaria, este propósito centrado en la alfabetización de la población, interés predominante previamente mencionado. Sin embargo, estos procesos reformistas se centraron en la educación de las ciudades, favoreciendo a la población de estratos socioeconómicos medios y altos y dejando de lado a la población rural, marginal e indígena (Ponce 2000).

La población indígena, activa también en las movilizaciones sociales que buscan las reformas educativas de este año, se encuentran presentes para finalizar con las aisladas iniciativas de misiones evangelizadoras, iniciadas en la década de los años cuarenta, que otorgan alfabetización como herramienta preponderante para transmitir los mensajes religiosos. A partir de estas iniciativas evangelizadoras se inicia, en la década de los cincuenta, los primeros programas de educación para pueblos indígenas del país. A partir de 1960, en el marco de estos programas misionales, se crean las Escuelas Radiofónicas de Riobamba, encargadas de generar campañas de alfabetización a poblaciones indígenas a través de la radio. Con las reformas educativas de esta década, los programas evangelizadores y de alfabetización, aislados, se empiezan a generar planes y programas de cobertura nacional para la población indígena y, en la década de los años ochenta, el Ministerio de Educación crea diversos programas remediales y compensatorios para poblaciones rurales, con especial énfasis en grupos indígenas. De esta forma, en el año 1984, a través del Ministerio de Educación, la Oficina Nacional de Alfabetización y el Centro de Investigaciones para la Educación Indígena de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, incorporan la educación intercultural bilingüe como un programa específico y de cobertura nacional para poblaciones indígenas. Posteriormente, en 1988, se establece la creación de la Dirección Indígena de Educación Intercultural Bilingüe – DINEIB – y sus correspondientes direcciones provinciales. Finalmente, para el año 1992 el Congreso Nacional aprueba la descentralización de la DINEIB, a través de las direcciones provinciales, que en el año 2000 son reemplazadas por las direcciones de educación por nacionalidades, y en 1993 se oficializa el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (Vélez 2008).

Como es posible evidenciar, la educación específica para poblaciones indígenas inicia y se mantiene como un programa alternativo al sistema educativo, que implementa, primordialmente, educación compensatoria y remedial. Esto indica que no se incorpora a la población indígena a las políticas educativas, manteniendo las características de focalización de las políticas sociales y evidenciando que la principal problemática educativa que busca atender el país, desde la década de los años sesenta, es el analfabetismo.

Para la década de los años 50 el índice de analfabetismo del país se encontraba en el 44% de la población, tasa que logra disminuir a 10,8% para el año 1999. De igual forma, conforme a los

objetivos de las reformas educativas de los años sesenta, se busca alcanzar una cobertura universal sobre todo en educación primaria. Este último objetivo también se mantiene hasta la década de los años noventa y se evidencia que, entre 1982 y 1990 existe un incremento de la tasa de neta de matrícula del 62% al 86% en el nivel primario y del 29% al 42% en la secundaria. Tanto en los índices de alfabetización como en cobertura, los mayores incrementos se registran entre los años sesenta y setenta, considerando el incipiente surgimiento de políticas de Estado social, así como una mayor estabilidad en el ámbito político y auge económico. Sin embargo, estos índices empiezan a disminuir su incremento a partir de los años ochenta y pasan a estancarse en la década de los noventa. Como se mencionó previamente, durante estos años se disminuye el gasto social y la inversión en el sistema educativo, así como las crisis económicas que afectan al país y limitan la matrícula de niños y niñas en el sistema educativo. A pesar de la disminución del analfabetismo y el aumento en la tasa de matrícula, se debe recordar que estas políticas educativas y los programas que buscan cumplir con estos objetivos no se caracterizan por atender de manera equitativa a la población. Esto en el marco de la focalización de las políticas sociales, el surgimiento de programas aislados en el ámbito educativo y de reformas educativas que privilegiaban a la escuela urbana (Ponce 2000).

Conforme a lo sucedido en el contexto nacional a partir de la década de los ochenta, debido al Consenso de Washington y a las políticas que favorecieron la privatización para el pago de préstamos internacionales, a nivel educativo el Estado disminuye su inversión, siendo el sistema educativo la principal víctima de los recortes presupuestarios. A su vez, el constante cambio de autoridades del Ministerio de Educación, genera la constante interrupción de planes y programas, y la imposibilidad de instaurar políticas a mediano o largo plazo (Luna Tamayo y Astorga 2011). De esta forma, en la década de los años noventa surge una nueva reforma educativa que responde a la política económica centrada en exportaciones. Sin embargo, este nuevo modelo se mantiene centrado en procesos inflexibles y homogeneizantes, que buscan incorporar al mayor número de capital humano a los procesos productivos que favorecen la exportación. Además, este modelo no rompe con procesos inequitativos de aquellos instaurados previamente, como las diferencias entre educación rural y urbana, en la que la primera se caracteriza por contar con un número elevado de escuelas incompletas y unidocentes. Este proceso de reforma educativa se sustenta en el

fortalecimiento de la educación técnica e incremento a 10 años de educación básica y obligatoria, sin dejar de lado la importancia de la alfabetización y cobertura (Ponce 2000).

A partir del año 2000, diversos grupos de sociedad civil empiezan a fortalecer propuestas innovadoras de educación que buscan atacar, primordialmente, a la inequidad existente en el sistema educativo nacional. Estos nuevos grupos sociales adquieren cierto poder y empiezan a identificarse y a agruparse (Luna Tamayo y Astorga 2011). Con estos insumos, para el año 2002, toma fuerza el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, quien encabeza la propuesta de una Agenda Básica para la Educación. Los distintos movimientos sociales buscan generar un acuerdo nacional con respecto a la educación y unificar las propuestas e inquietudes de los distintos sectores. En 2006 se presenta la Agenda Ciudadana de Educación, construida por múltiples organizaciones, entidades públicas y privadas y personas particulares vinculadas con la educación. Esta nueva agenda es una continuación de aquella promovida en el año 2002 y busca atender temas pendientes y urgentes, entre los que se destacan acceso, permanencia, financiamiento y gestión (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006).

3.2 Actores de la política de atención a la deserción escolar

3.2.1 Participación de actores en el diseño de políticas de deserción escolar

En todos los contextos nacionales, así como en el social y, específicamente en el ámbito educativo, han sido las organizaciones sociales quienes han participado como actores de gran incidencia en los procesos de toma de decisiones. A partir de estas organizaciones sociales primarias, se han generado una serie de movimientos sociales, ya con constituciones más formales, que mediante actos públicos, como protestas, huelgas, levantamientos y manifestaciones de distinto índole, han expresado sus opiniones y posturas con respecto a los conflictos y temas de interés a lo largo de la historia del Ecuador. Estos espacios públicos se han convertido en la palestra que ha permitido identificar y reconocer a organizaciones y movimientos sociales como importantes actores públicos y, a su vez, ha permitido que estos se agrupen o adquieran nuevas características como agrupación (León Trujillo 2011). Con respecto a las políticas sociales, la participación de distintos actores ha sido fluctuante, ya que, en ocasiones, esta suele limitarse por la relevancia e importancia que se otorga al conocimiento técnico y a los saberes expertos. Sin embargo, ha sido esta participación social la que ha

permitido establecer procesos de control y supervisión de la calidad y eficiencia de las políticas sociales. Estas mismas características se replican en la educación, en la que, muchas veces, la toma de decisiones se centraliza argumentando la necesidad de conocimiento experto y académico y, en otras, son los movimientos y organizaciones sociales quienes impulsan los cambios y la toma de decisiones (J. Echeverría 2006).

De forma general, se plantea que la mayor parte de las reformas educativas de América Latina han estado lideradas por los actores gubernamentales y sus aliados específicos, limitando de esta manera la participación de organizaciones y movimientos sociales y educativos en los procesos de toma de decisiones. Esto también sucede en el Ecuador, en donde se argumenta que esta es una de las razones para el fracaso de estas reformas educativas (Luna Tamayo y Astorga 2011). Contrarrestando esta postura, se plantea que desde el 2005, el país se enfoca en la universalización de la educación y no generar un 100% de cobertura, para lo cual involucra a distintos actores gubernamentales, no gubernamentales y de organizaciones sociales y educativas (J. Echeverría 2006).

Desde esta perspectiva, es importante considerar quiénes han sido los principales actores vinculados en las políticas educativas del país, sobre todo en aquellas relacionadas con la atención a la deserción escolar. Con la finalidad de otorgar una mayor comprensión de quiénes son estos protagonistas, se mostrará su incidencia en la palestra pública de forma individual, considerando a aquellos de mayor relevancia para investigaciones y análisis con respecto a la política educativa. A continuación, y por separado, se describirán los distintos roles asumidos por el Estado en el ámbito educativo. Esto, considerando que, en políticas educativas, es uno de los actores que siempre se encuentra presente.

Como uno de los actores que ha participado de forma constante en el diseño de políticas educativas del Ecuador, se encuentra a los **organismos internacionales**. Dentro de esta categoría se considerará a: organizaciones no gubernamentales, organismos de cooperación internacional, banca internacional y la iglesia. A partir de la década de 1950, este actor cobra una mayor relevancia, ya que en el contexto internacional se busca instaurar estrategias unificadas que permitan alcanzar el anhelado desarrollo. Desde esta postura, en cuanto a la política educativa, se

generan programas y propuestas que se enmarcan en las estrategias establecidas por la Organización de Naciones Unidas – ONU- y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Así, dentro de las políticas para atender el analfabetismo y la cobertura, el Ecuador trabaja en programas con: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO-, Organización de Estados Americanos – OEA-, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF-, Organización Internacional del Trabajo – OIT- y Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos - USAID. De igual forma, se generan proyectos y programas de cooperación internacional en el ámbito educativo con los gobiernos de Estados Unidos, Alemania, Francia y Suiza. Tanto con los mencionados organismos, como con estos países, se establece un proceso de asistencia técnica y financiera para los distintos programas educativos del Ecuador. Estos programas y proyectos cuentan con el respaldo y la influencia directa del Banco Mundial – BM- y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID-, generando que el Ministerio de Educación debilite su rectoría y que los vacíos existentes en su direccionamiento sean cubiertos por iniciativas específicas, sobre todo de cooperación de países específicos y las iglesias. Las políticas educativas que surgen en esta etapa, buscan la atención al sector rural y a poblaciones vulnerables de contextos urbano-marginales (Luna Tamayo y Astorga 2011).

Con la incorporación de estos organismos no gubernamentales en las políticas educativas, que inicia en la década de los 50, se genera un debilitamiento del Estado. Sin embargo, hasta la década de los 80, se evidencia que el Ministerio de Educación sigue constando como regente de estos programas, fruto de cooperación y financiamiento internacional. Esta condición se modifica entre la década de los años 80 y 90, cuando se empiezan a generar programas sociales mucho más autónomos y se evidencia una tercerización de la educación (J. Echeverría 2006).

En esta década la banca internacional cobra mayor importancia, incluso entre los demás organismos internacionales, mediante las condicionalidades educativas de los préstamos otorgados a los países subdesarrollados. Uno de los ejemplos de este proceso de tercerización es el Programa de Alimentación Escolar – PAE- que surge de las condicionalidades del BM y del BID, crea un Sistema de Alimentación y Nutrición Nacional, y el Ministerio de Educación y Cultura pasa a ser quien entrega los alimentos, sin intervenir en la implementación o diseño del

programa (J. Echeverría 2006). En la década de los 90, se incrementa el número y las características de estos programas y proyectos, que continúan surgiendo de forma aislada y dependen del financiamiento y condicionalidades de organismos internacionales. Cada uno de estos proyectos crea su propia unidad ejecutora, estas unidades actúan de forma independiente de las entidades gubernamentales y adquieren las competencias de planificación, diseño, contratación de personal y administración de los recursos asignados. De esta forma se evidencia que, en esta década, son los organismos internacionales quienes, a través de estas unidades ejecutoras, se convierten en actores protagónicos de las políticas educativas del Ecuador. La existencia de estas unidades, responsables incluso de la administración de recursos, anula la existencia de un sistema educativo nacional y se centra en acciones puntuales y focalizadas en la atención de ciertas poblaciones, con objetivos y plazos específicos. Además, estos programas y proyectos se respaldan en compromisos y acuerdos internacionales asumidos en la Conferencia de Educación Para Todos, encabezada por la UNESCO, y en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia realizada por UNICEF, las dos en 1990 (Minteguiaga 2014).

Para el año 2000, con el posicionamiento de las distintas organizaciones internacionales de la década anterior, la suscripción de convenios internacionales centrados en la calidad educativa y con las crisis económicas y políticas del país, descritas previamente, se genera un mayor número de iniciativas, programas, proyectos y propuestas desde las distintas perspectivas que participan en el ámbito educativo. De esta forma, a partir del año 2000 se evidencian distintos programas educativos centrados en la cobertura y universalización, con su propio presupuesto y plazos específicos, entre los que se destacan los dirigidos por: la Organización Mundial de la Salud – OMS -, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, Visión Mundial, Plan Internacional, Agencia Humanitaria CARE, UNESCO, UNICEF, BM, USAID, Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA-, Agencia Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica – VVOB-, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo– AECID. Además, en estos proyectos se incorporan, como contraparte nacional de apoyo técnico y para consolidar las propuestas a largo plazo, fundaciones y universidades nacionales como: Universidad Andina Simón Bolívar con su propuesta de Bachillerato, Universidad Nacional de Loja con iniciativas de educación técnica y Universidad de Cuenca con diversos proyectos (Minteguiaga 2014).

Considerando que, a partir de los años 50 las políticas y programas educativos se han formulado e implementado a través de la participación de las organizaciones internacionales, es importante identificar de dónde surgen las necesidades que cada una de estas iniciativas buscaban atender. De esta forma, cobra relevancia la participación de **organismos de sociedad civil** que, en el Ecuador, han permitido que las distintas problemáticas sociales, y educativas, se conviertan en debates públicos y, a su vez, han actuado como veedores de las políticas y programas implementados. Desde esta perspectiva la sociedad civil y sus organismos han permitido definir las necesidades específicas y han facilitado la formulación de ciertos programas educativos (J. Echeverría 2006). A partir de la década de los años cincuenta, uno de los principales temas que genera movilización social es la educación, a través de la cual se busca la reivindicación de ciertos grupos sociales y genera un debate público en el que se confrontan distintas posturas sobre los sistemas educativos. Estas movilizaciones de la sociedad civil son las que han impulsado las distintas reformas educativas, a nivel nacional y regional, han consolidado organizaciones sociales y han impulsado la participación de distintos sectores entre los que se destaca la incidencia pública de indígenas, sindicatos de maestros, agrupaciones y asociaciones estudiantiles y grupos de académicos que se consolidan en organizaciones sociales. De esta manera, en el Ecuador, se destaca la participación y el acceso a la opinión pública sobre temas educativos del sector indígena a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE -, la Unión Nacional de Educadores – UNE – en alianza con la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador – FEUE- y la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador – FESE -, y movimientos sociales y académicos como Contrato Social por la Educación y Grupo Faro (Luna Tamayo y Astorga 2011). Por considerar la relevancia y características específicas con las que participan la CONAIE y la UNE, se las describirá por separado, a continuación.

Además, a partir de la década de 1990, inicia la participación de distintas agrupaciones sociales que también se vinculan con el tema educativo. Si bien estas agrupaciones no se han consolidado con una institucionalidad específica, la participación de todos estos movimientos da cuenta de la complejidad que envuelve a la sociedad ecuatoriana y del creciente número de grupos sociales que participan en el ámbito público. Entre estos se destaca la movilización de grupos de mujeres que buscan la promulgación de políticas centradas en la equidad de género también en la

educación y asociaciones barriales que manifiestan sus necesidades específicas del contexto. De esta forma se busca incorporar al debate público diversas temáticas y problemáticas, convirtiendo a estos movimientos sociales en interlocutores y promoviendo un cambio del poder en los procesos de toma de decisiones con respecto a la educación (León Trujillo 2011). En el marco de la actuación de los distintos movimientos sociales, a partir del año 2000, cobra especial importancia la consolidación de Contrato Social por la Educación, quien genera colectivos ciudadanos, como estrategia para fortalecer la participación en el ámbito educativo. Estos colectivos se establecen a nivel local y nacional y su principal enfoque es la búsqueda de la calidad educativa (Venegas Guzmán 2016). El espacio generado por Contrato Social por la Educación se basa en invitar a la ciudadanía a propiciar cambios radicales en el sistema escolar y construir un Pacto Social entre todos los interesados en esta área del contexto nacional. La participación y el pacto social se consolidan en una Agenda que establece los pasos para alcanzar la calidad de la educación en el país. La convocatoria para estos colectivos ciudadanos se centra en evidenciar que la responsabilidad de la educación es del Estado, de la comunidad y la familia (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006).

Dentro de la participación de los organismos de la sociedad civil en el ámbito educativo, se debe destacar las acciones del **sector indígena** ecuatoriano. Como se mencionó en el contexto nacional educativo, el sistema de educación indígena se constituye como un sistema paralelo a la educación escolarizada del país. Los movimientos y organizaciones indígenas inician su participación en el ámbito público a través de sus demandas vinculadas con la educación, estableciendo propuestas para el reconocimiento y preservación de sus propios idiomas y sus culturas. La búsqueda de esta reivindicación se centró en la reformulación de las ofertas educativas y se alcanza, inicialmente, con los programas de educación indígena de los años 80, donde el sector contaba con el apoyo de actores específicos como académicos sociales y las iglesias. A través de estos programas iniciales, las demandas sobre la educación indígena se centran en un modelo educativo específico para su población, esta se convierte en una propuesta política que otorga protagonismo a la CONAIE y permite que, a partir del año 1992, las organizaciones indígenas se incorporen como actores principales de las organizaciones de la sociedad civil (Vélez 2008). A partir de los años setenta, los movimientos indígenas de la Sierra y Amazonía empiezan a buscar su reconocimiento y conforman organizaciones iniciales como la

Ecuarrunari en la Sierra y la Confeniae en la Amazonía. En 1986, estas dos organizaciones, junto con otras agrupaciones pequeñas, fundan la CONAIE. Es en la década de los años noventa, que los indígenas captan el escenario público, a través de un levantamiento que paralizó a la región Sierra y lleva a una negociación con el presidente Rodrigo Borja. En esta negociación, el sector indígena evidencia su interés en exigir servicios al Estado, iniciando con la educación. De esta forma, la Confederación se consolida como interlocutor directo de la población indígena, inicialmente de Sierra y Amazonía, ante las entidades públicas y privadas, de carácter local, nacional e internacional. Posteriormente, en el año 1995, la CONAIE conforma un frente político con el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – MUPP. Desde su conformación y hasta los años 2000, el sector indígena mantuvo su intervención social, a través de la CONAIE, y adquirió presencia política en el Congreso, alcaldías y prefecturas con el MUPP. Desde su conformación y durante estos años, la CONAIE ha incorporado otros sectores como agrupaciones de afroecuatorianos, poblaciones indígenas de la Costa y población Montubia (León Trujillo 2011).

Como otro de los organismos de la sociedad civil con una participación específica en el ámbito educativo, se encuentra el **sindicato ecuatoriano de maestros**. En la década de los años ochenta, se destacan como principales actores de las manifestaciones sociales a los trabajadores organizados a través de los sindicatos. Entre estos, la principal incidencia pública se encuentra en el Frente Unitario de los Trabajadores – FUT –, que representa los intereses de quienes lo conforman y asumen un rol político como interlocutores para incidir en los procesos de toma de decisiones, sobre todo en el ámbito de las políticas económicas (León Trujillo 2011). Por su parte, en el ámbito educativo, en la década de los años setenta empieza la movilización de maestros y maestras que logra protagonismo durante la dictadura. Junto a las movilizaciones de los docentes, surgen las protestas estudiantiles encabezadas por la FEUE y la FESE, convirtiendo a las tres instancias en aliados constantes ante los requerimientos educativos (Luna Tamayo y Astorga 2011). El sindicato de maestros se consolida como la Unión Nacional de Educadores – UNE –, el 3 de septiembre de 1979 con la aprobación de sus Estatutos, mediante Decreto Legislativo. Sin embargo, se menciona que el sindicato inicia su proceso de conformación, en 1934, con el Primer Sindicato de Educadores Primarios presente en las provincias de Azuay y Pichincha. Desde sus inicios los principales objetivos de la UNE se han centrado en la

organización del magisterio, reivindicación profesional y salarial a los maestros y el fortalecimiento de la educación pública (Zamora García 2009). Desde su conformación y a través de los años, la UNE se mantuvo se fortaleció con el aumento de docentes y centro su intervención en las mejoras salariales para el gremio. Con el paso de los años, la UNE se consolidó como el único interlocutor válido de las y los maestros, e incluso monopolizó las demandas del sector educativo. Finalmente, su dirigencia se centró en la conformación de un partido político, el Movimiento Popular Democrático – MPD -, con el cual llevó sus requerimientos del ámbito educativo a los poderes Legislativo y Ejecutivo (Luna Tamayo y Astorga 2011). A pesar de mantener su vigencia por más de seis décadas, utilizando los requerimientos de docentes y el apoyo de las organizaciones estudiantiles para consolidarse como actores políticos y sociales, en el gobierno de Rafael Correa se le retira la institucionalidad legal a la UNE y se solicita la disolución del sindicato y, posteriormente, del partido político. En el año 2017, la Organización Internacional del Trabajo solicita al gobierno de Lenin Moreno devolver la personería jurídica de la UNE (Unión Nacional de Educadores 2017).

Como se evidencia en la participación del sector indígena y del sindicato de maestros, los **partidos políticos** también se han identificado con las problemáticas del sector educativo y se han convertido en otro actor a considerar. Los partidos u organizaciones políticas son las que, en un país democrático, promueven las ideas e intereses de acción de los distintos sectores de la población. En el Ecuador, distintos movimientos y partidos políticos han centrado sus promesas y ofertas en la educación. Además de lo previamente mencionado con respecto al MUPP y al MPD, la mayor parte de los partidos políticos han generado propuestas educativas, o incorporado aquellas planteadas por distintos sectores de la sociedad civil en sus ofertas de campaña. Sin embargo, considerando que nuestro contexto político se ha visto marcado por el populismo que se centra en la participación redentora de un único líder, sobre todo entre 1996 y 2006, estas propuestas se quedaron como ofertas de campaña imposibles de cumplir y como argumento del nuevo gobierno sobre las condiciones de abandono de su predecesor. Por este motivo, cada nuevo gobierno contó con una propuesta distinta y nueva en el ámbito de la educación, imposible de implementar y sin duración a largo plazo (León Trujillo 2011).

Finalmente, como otro actor de relevancia en el ámbito educativo, se encuentran los **gobiernos locales**, quienes asumieron programas, proyectos y propuestas educativas, sobre todo en los años en que no se contó con un sistema escolar generalizado. Entre las décadas de los años ochenta y noventa, los gobiernos seccionales, a través de Prefecturas y Municipios, se incorporaron como actores de la educación. En estos años, por los procesos de tercerización en los que participaron los organismos internacionales, los gobiernos locales intervinieron como prestadores de los servicios educativos, mediante la postulación a fondos concursables, los procesos de descentralización y como contraparte de ciertos programas y proyectos. Entre las competencias principales asumidas por los gobiernos seccionales se encuentra la construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa y la entrega gratuita de textos escolares, dos programas vinculados directamente con la cobertura y la atención a la deserción escolar (J. Echeverría 2006). Dentro de la participación de los gobiernos locales se destaca la participación de dos Municipios indígenas, Cotacachi y Otavalo, quienes impulsan propuestas de educación intercultural y generan programas específicos para atender las necesidades del sector indígena del país (Luna Tamayo y Astorga 2011).

3.2.2. Rol del Estado en el diseño de políticas de deserción escolar

Junto con los actores descritos, es importante identificar el rol que ha tenido el Estado en el diseño de la política educativo y en relación con los demás. Dentro del actor **Estado**, además del Ministerio de Educación, se encuentran vinculados el Ministerio de Economía y Finanzas, Congreso o Asamblea Nacional, entre otros, que aprueban la ejecución de políticas y permiten la asignación de recursos financieros (J. Echeverría 2006). A partir de los años cincuenta, se destaca la participación del Estado como principal operador de las políticas educativas. Sin embargo, estas actuaciones y el protagonismo que tuvo el Estado, hasta la década de los años ochenta, estaba orientado por los intereses de distintos grupos de poder de la época, entre los que se destacan las Fuerzas Armadas, la Iglesia, los partidos políticos tradicionales, las agencias internacionales y el estrato socioeconómico medio. La incidencia de las demandas de estos grupos sociales canalizadas por el Estado, se consolidan con las reformas educativas de los años sesenta y setenta (Luna Tamayo y Astorga 2011).

A partir de la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa, la restricción presupuestaria deteriora la participación del Estado en el ámbito social y en especial en los sectores de salud y educación. De esta forma, el rol que adquieren los organismos de gobierno se centra en las prácticas burocráticas y en atender las constantes demandas del gremio de maestros. En estas décadas, el Estado pasó a ser uno más entre los actores que participaban en el diseño de políticas educativas y, en este sentido, podía participar a discreción en los fondos concursables para la prestación de servicios específicos. Esto implicaba que no era necesariamente el Ministerio de Educación quien asumía la competencia de los programas y proyectos del ámbito educativo y otras Carteras de Estado podían también vincularse o ejecutarlos (J. Echeverría 2006). En la década de los años noventa, se establece específicamente que el Estado tendrá como principal función el definir políticas de eficiencia y coordinar con los demás actores. De esta forma, el Ministerio de Educación adquiere como única competencia el garantizar un sistema que integre las iniciativas y acciones de organismos no gubernamentales, gremios de profesionales, iglesias, entidades privadas y empresas, instituciones académicas, sociedad civil, entre otros. Así este Ministerio pierde completamente el protagonismo y pasa a cumplir el papel de receptor de propuestas de programas y proyectos que cuentan con sus propios equipos implementadores (Minteguiaga 2014). En la década de los noventa, entre las pocas políticas relacionadas con la atención a la deserción escolar, regentadas directamente por el Estado, se encuentra la implementación del Bono de Desarrollo Humano – BDH -, como transferencia monetaria condicionada. El principal actor de esta política es el Ministerio de Bienestar Social quien gestiona el proceso de entrega y selección de beneficiarios, sin embargo para la transferencia se incorpora a los bancos privados. Adicionalmente, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación y Cultura actúan como receptores y supervisores en cuanto al cumplimiento de las condicionalidades vinculadas a la entrega monetaria (J. Echeverría 2006).

A partir del año 1996, el Estado recobra cierto nivel de participación en el escenario educativo, ya que se establece como entidad coordinadora de las reuniones de distintos actores de la sociedad que buscan una nueva reforma educativa. Esta reforma se alcanza de forma consensuada y logra incrementar a diez años la educación básica, fortalecer las áreas de lenguaje y matemáticas e incluir la interculturalidad como eje transversal. Como se evidencia, cada una de estos aspectos incluidos en esta nueva reforma educativa plasma los intereses de los distintos

actores descritos en el acápite previo (Ponce 2000). Desde esta misma perspectiva, se ejecuta el proceso del Plan Decenal de Educación – PDE - del año 2006, en el que el Ministerio de Educación y Cultura actúa como coordinador de los demás actores del escenario educativo. Según lo menciona el propio Presidente Correa, un año después del inicio de la ejecución del PDE, es el Ministerio de Educación y Cultura quien propone el plan ante el Consejo Nacional de Educación. Este Consejo, presidido por el Ministerio del ramo, se encontraba conformado por la UNE, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior – CONESUP – y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Desde la visión del Estado, es el Consejo quien invita a participar a otros actores como Contrato Social por la Educación, UNICEF, empresa privada, entre otros (Correa Delgado 2007). Sin embargo, desde la perspectiva de la sociedad civil, es Contrato Social por la Educación, quien, mediante sus colectivos ciudadanos y el Pacto Social, plantean la propuesta de una Agenda y los intereses que se convertirán en las ocho políticas del PDE. Desde la perspectiva de la sociedad civil, el Estado mantiene un rol netamente coordinador de los distintos intereses de los demás actores de la educación nacional (Venegas Guzmán 2016). Desde la perspectiva del Estado, es este quien asume un rol generador del PDE, definiendo en el Consejo Nacional de Educación las políticas que integrarán la propuesta inicial y que luego pasarán a ser debatida en foros locales, regionales y nacionales con los demás actores. Se resalta también que es una propuesta estatal ya que recoge los acuerdos suscritos internacionalmente y las acciones y planes de los ex Ministros de Educación (Correa Delgado 2007).

A partir del año 2007, con la aprobación del PDE mediante consulta popular, el Estado mantiene su rol coordinador y asume una participación más directa en el diseño de políticas educativas. Esto inicia entre 2007 y 2008, donde se incorporan las propuestas educativas del PDE y de otros actores en la elaboración de la nueva Constitución del país. En estos años es la Asamblea Constituyente la que toma, como parte del Estado, un rol más preponderante en el diseño y orientación de las políticas nacionales. Esta misma orientación se mantiene hasta el año 2011, cuando se aprueba en la Asamblea Nacional la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural – LOEI-, que se sustenta en la propuesta legal realizada entre el Ministerio de Educación, Contrato Social por la Educación y la Unión Nacional de Educadores (Venegas Guzmán 2016). A partir

del año 2007 y el inicio de la ejecución del PDE, así como con la intervención de la Asamblea Constituyente y posteriormente del Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional, se evidencia como el Estado recobra el protagonismo e inicia un proceso de centralización en el diseño de políticas educativas. El recobrar la rectoría del Estado en materia educativa permitió eliminar la autonomía y dispersión de programas y proyectos ejecutados hasta estos años, generando un sistema nacional único e integrado, manteniendo los compromisos internacionales y controlando, a su vez, la intervención de organismos internacionales. Se considera que este proceso de centralización también ha limitado la participación social, tanto de las organizaciones de la sociedad civil y grupos de estudiantes y padres de familia, suprimiendo el rol de los gobiernos seccionales y eliminando la personería jurídica del gremio de maestros (Luna Tamayo y Astorga 2011).

Este proceso en el que el Ministerio de Educación recobró la rectoría, ha permitido que los programas y proyectos que previamente se planteaban de forma focalizada, se incorporen en un sistema nacional y se eliminen los sistemas paralelos con unidades gestoras autónomas hasta en administración de recursos. Además, la aprobación del PDE mediante consulta popular generó que las ocho políticas planteadas en el documento adquieran legitimidad y sean de cumplimiento obligatorio para el Estado. Por tanto, la tarea del Ministerio de Educación consistió en anclar los programas y proyectos a estos lineamientos, llevarlos a una cobertura nacional y establecerlos con una periodicidad de diez años, como mínimo (Minteguiaga 2014).

El retomar la rectoría del Estado no implicó dejar de lado la cooperación técnica y financiera de organismos internacionales y demás socios estratégicos, sino, por el contrario, establecer los lineamientos y direccionar estas acciones de apoyo a políticas de carácter nacional y de largo plazo. Uno de los programas emblemáticos que permite evidenciar el rol que asume el Estado en el ámbito educativo, a partir del año 2007, es el de las Unidades Educativas del Milenio. Este se encuentra anclado directamente a la política 5 del Plan Decenal de Educación y apoya en el cumplimiento de las políticas 2, 3 y 6, vinculadas con la atención a la deserción escolar, de este documento. A su vez, este programa emblemático inicia en el año 2008 mediante el Acuerdo Ministerial No. 244, evidenciando que el Estado central recobra la rectoría en cuanto al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento educativo, competencia cedida previamente a

los gobiernos locales. Dentro del propio Acuerdo, en el que se constituye el programa de las Unidades Educativas del Milenio, se plantea que estas instituciones educativas tendrán la competencia de desarrollar modelos educativos que respondan a las necesidades del contexto local, cumpliendo con los lineamientos nacionales. De esta forma, serán las Unidades Educativas del Milenio, las que generarán participación específica a nivel local, estableciendo relaciones con actores locales. La relación con actores nacionales e internacionales se limita a las acciones específicas del Ministerio de Educación, para asegurar que los programas y proyectos cuenten con una cobertura nacional y de largo plazo, además de estar vinculados con las políticas educativas nacionales (Minteguiaga 2014).

3.3. Ideas programáticas predominantes en la política de atención a la deserción escolar

3.3.1. Ideas programáticas predominantes de la política educativa nacional

El presente apartado inicia con una descripción de las principales ideas programáticas del escenario nacional y, posteriormente, se planteará la trayectoria que estas ideas describen con respecto al diseño de las políticas de atención a la deserción escolar que se han asumido a lo largo de la historia.

Con respecto a las ideas programáticas que se articulan en torno a la educación nacional, se evidencia que son tres las que tienen una mayor preponderancia y presencia. La primera de estas ideas se enmarca en los procesos de mercantilización de la educación, en los que se da realce a la privatización, que permite establecer criterios de eficiencia y competitividad, así como el surgimiento de proyectos específicos y de cobertura limitada, delegación de funciones al sector privado y con enfoque asistencialista. Junto con esta postura y en contraposición constante, surge la defensa a la educación pública que se enmarca en el fortalecimiento del rol de las y los maestros, así como en la búsqueda de la autonomía de las instituciones de educación públicas. Como segunda idea programática surge la inclusión de la interculturalidad en la educación del Ecuador. Esta interculturalidad parte de la necesidad de reconocer las diferencias culturales y lingüísticas para fortalecer la identidad étnica, para posteriormente buscar la inclusión en un sistema educativo intercultural y consolidando estrategias específicas de educación comunitaria y territoriales. Finalmente, la última idea programática se centra en la búsqueda del reconocimiento a la educación como un derecho integral e irrenunciable y que permite sentar las bases para que

las y los ciudadanos puedan ejercer otros derechos y una ciudadanía participativa. Con base en el enfoque de derechos, la educación busca la implementación de estándares de calidad y de un proceso de universalización de la educación, a través de recobrar la presencia y responsabilidad del Estado.

La primera idea programática se sustenta en la necesidad de establecer escuelas de calidad como fundamento del éxito. En este sentido, se importan propuestas educativas calificadas como positivas, desconociendo las realidades de los diversos contextos y la existencia de iniciativas locales (Minteguiaga 2014). A partir de la introducción de estas iniciativas extranjeras en el país, se buscan constantes reformas educativas, enmarcadas en la lógica neoliberal, en las que el Estado cumple con un rol reducido y se permite al mercado una interacción directa en cuanto al servicio educativo y a los servicios adyacentes. De esta forma se destaca la importancia otorgada a la calidad de la educación en función de la eficiencia para la incorporación de mano de obra a las empresas. Lo cual fortalece el proceso de privatización de la educación en el país, así como la incorporación de proyectos o programas de origen privado en la educación pública, introducción de una lógica de competencia y procesos asistencialistas para aquellos que no logran incluirse en estos aspectos mercantiles propuestos para la educación. Este proceso se sustenta en la intención de la modernización educativa, que se realiza en un sentido *top-down* para combinar la tradición con la innovación, favoreciendo los intereses de las clases socioeconómicas altas (Luna Tamayo 2013).

Por tanto, se plantean propuestas de descentralización administrativa de la educación, atención a la calidad educativa y atención específica para brindar una mayor cobertura (Luna Tamayo y Astorga 2011). Dentro de esta idea programática se realizan una serie de reformas educativas, una de ellas en 1994, año en el que se expide la Ley de Libertad Educativa de las Familias del Ecuador que permite implementar enseñanza religiosa en instituciones educativas públicas, a petición de las familias. Esto como muestra de las tomas de decisiones marcadas por aquellas clases socioeconómicas dominantes (Redacción El Universo 2004). En este sentido, la calidad educativa propuesta a partir de la mercantilización de la educación se sustenta en el incremento de la cobertura, por lo que la atención a la deserción es un insumo que permite incrementar el número de beneficiarios con fines ideológicos y de incremento de mano de obra.

Junto con la mercantilización de la educación, se genera una lucha constante entre esta primera postura y aquella que busca la defensa de la educación pública, misma que se desenvuelve a partir de la defensa del rol docente y de la defensa de sus derechos laborales. Esta defensa de la educación pública se genera de manera simultánea a aquella sustentada en la mercantilización de la educación y, esta coexistencia, implica una lucha por el dominio del escenario público, que en el caso de la defensa de la educación pública se evidencia por el posicionamiento de mejores condiciones laborales de las y los maestros públicos, incrementos salariales e implementación de contratos colectivos. Esto en el marco de la autonomía administrativa que las y los docentes adquieren en el ámbito público, siendo quienes generan y ejecutan las propuestas educativas. Con base en esta autonomía en la educación pública, esta idea programática se sustenta también en la participación específica y esporádica de los gobiernos locales con propuestas puntuales y de atención a deficiencias particulares (Luna Tamayo y Astorga 2011). En el marco de esta atención autónoma y específica por territorio, la defensa de la educación pública construye una propuesta de educación de calidad a partir de la mejora en la participación e intervención de las y los maestros, y de sus mejores condiciones laborales. Esto considerando que la postura de la mercantilización manifiesta que la falta de calidad de la educación pública se sustenta en la deficiencia formativa y laboral del magisterio (Isch López 2011). Esta segunda postura de la primera idea programática también evidencia la disminución del rol del Estado, por este motivo, mientras se potencia la educación privada y las propuestas asistencialistas, es el gremio docente quien se empodera en la defensa de la educación pública que se sustenta en la vigilancia de sus entornos laborales y la autonomía para ejecución de sus propios programas y proyectos educativos.

Como segunda idea programática se plantea la incorporación de la noción de interculturalidad y diversidad, tanto en la educación como en los demás ámbitos nacionales (Luna Tamayo y Astorga 2011). Los primeros logros de esta propuesta ideológica se alcanzan con la educación intercultural bilingüe, sin embargo, esta funciona como un sistema paralelo y sin articulación. Desde esta perspectiva se busca la resignificación de la identidad intercultural y de la etnicidad, conservar las culturas y las lenguas y alcanzar un verdadero ejercicio de derechos de ciudadanía y de capacidad de agencia (Vélez 2008). Por la lucha perseverante a lo largo de las décadas, se considera que el Ecuador es país pionero en el reconocimiento de la interculturalidad. A nivel de

las políticas sociales y educativas, se plantea que se han incorporado acciones de discriminación positiva, que han permitido devolver la autonomía y reconocer las identidades de pueblos y nacionalidades. En cuanto a la educación, mediante la Reforma Curricular de 1996 se incorpora la interculturalidad como eje transversal permitiendo que el sistema nacional sea considerado como intercultural y con posibilidad de educación bilingüe para que las poblaciones y nacionalidades indígenas mantengan su identidad, lengua y cultura (León Trujillo 2011). De esta forma, la idea programática que sustenta la interculturalidad, potencia el rol de las escuelas comunitarias como un espacio de cohesión social, participación y reconocimiento cultural y comunitario (Venegas Guzmán 2016). La finalidad de esta línea ideológica es la inclusión social y política de la diversidad de la población indígena, afroecuatoriana y montubia, en un marco de equidad (León Trujillo 2011). En definitiva, esta idea programática tiene una propia trayectoria cuya finalidad es la participación de la interculturalidad como parte del sistema educativo general. Esto se origina con la incorporación de aprendizaje de las diversas culturas y lenguas, posteriormente con los procesos inclusivos que integran la interculturalidad en un sistema educativo general y, finalmente, con el fortalecimiento de la educación comunitaria para afianzar la identidad cultural de los diversos grupos étnicos. Además, la concepción de la interculturalidad inicia con el reconocimiento de la población indígena, más adelante se amplía con el reconocimiento de las etnias afroecuatorianas y montubias y, por último, hace un llamado para el reconocimiento de la diversidad y la incorporación a la atención del amplio espectro de lo que esto implica como parte del sistema educativo formal.

Finalmente, desde la postura de la última idea programática se plantea la necesidad de consolidar un sistema educativo nacional basado en la consideración de la educación como un derecho, en el marco de un contexto democrático. Desde esta perspectiva se plantea que la calidad educativa es aquella sustentada en la defensa de derechos humanos, que incorpora los derechos ambientales, la equidad de género, promueve la defensa de la niñez y que recupera el rol protagónico del Estado. Estas demandas pasan a ser defendidas en debates académicos y en protestas ciudadanas, centradas en la participación democrática, la eficacia y políticas públicas sociales y nacionales enmarcadas en la defensa de los derechos humanos (Luna Tamayo 2013). Así, la educación de calidad, desde el planteamiento basado en derechos, se fundamenta en tres aspectos: garantía del derecho a la educación de manera generalizada para toda la población, búsqueda de la equidad

para brindar igualdad de oportunidades y pertinencia en las propuestas metodológicas y de contenidos con respecto al contexto nacional. Por tanto, la educación de calidad genera espacios en los que las y los estudiantes pueden ejercer una ciudadanía participativa basada en análisis críticos, reflexivos, incluyentes y democráticos (Internacional de la Educación s.f.). A partir de esta línea ideológica, se proponen políticas que buscan la universalización de la educación, políticas de educación de calidad con estándares nacionales definidos e instauración de procesos de diálogo y participación desde el enfoque de derechos humanos. De esta manera se genera un sistema nacional, enmarcado en el derecho a la educación, evitando la exclusión histórica de ciertos sectores sociales y vigilando que las políticas garanticen la universalización, permanencia, promoción y calidad (Venegas Guzmán 2016). Esta última idea programática surge como una respuesta frente a la mercantilización de la educación y a la disputa constante entre la privatización y defensa de la educación pública con respecto a la calidad. Además, esta idea programática reconoce la importancia de incorporar la interculturalidad y la diversidad como parte fundamental del proceso educativo. En definitiva, esta idea defiende la propuesta de contar con un sistema de educación nacional que tenga competencia general en la administración de la educación, sea esta de sostenimiento público o privado, incorporando las propuestas que previamente funcionaban como sistemas paralelos y unificando acciones para todo el territorio nacional.

3.3.2. Trayectoria de la política de atención a la deserción escolar

Conforme a lo descrito previamente, ciertas de estas ideas programáticas tuvieron mayor preponderancia y se instalaron como foco central de la problemática educativa en los distintos períodos temporales del contexto nacional. A partir de estas ideas preponderantes, se elaboraron las políticas educativas específicas, dando cuenta que el Estado decidió asumir una postura específica y dar prioridad a una de estas ideas para el diseño de políticas públicas. Con respecto a las políticas educativas diseñadas para atender a la deserción escolar, es posible evidenciar la trayectoria que estas tomaron con respecto a las ideas programáticas previamente mencionadas.

La primera fase se encuentra definida entre la década de los años cincuenta y de los años ochenta. Este período se ve marcado por el incremento en la exportación del petróleo y con el crecimiento económico, lo cual genera, en el ámbito educativo, un incremento en la tasa de matrícula, ingreso

de mayor número de docentes al magisterio, aumento en el número de escuelas y mayor inversión educativa dentro del presupuesto nacional. Para la década de los años cincuenta, el enfoque primordial de las políticas educativas ecuatorianas, se centró en la atención a los sectores rurales de la sociedad y a mejorar las condiciones de enseñanza de los docentes mediante nuevas propuestas pedagógicas para los institutos normales. En la década de los sesenta, se realiza una reforma educativa que denota el interés de incorporar mano de obra a los procesos industriales, por lo que se fortalece la educación técnica y se busca ampliar la cobertura educativa y reducir el analfabetismo (Luna Tamayo y Astorga 2011). La reforma educativa de esta década evidenció que la calidad educativa y la cobertura cobran importancia. Sin embargo, esta calidad y cobertura se enmarcan en la incorporación de capital humano en los procesos productivos e industriales que asume el país como modelo de desarrollo (Ponce 2000). En la década de los años setenta, el proceso expansivo de la educación continua, por lo que se mantiene la búsqueda de incrementar la tasa de matrícula, el fortalecimiento de la educación técnica y los programas de atención al analfabetismo. Con una nueva reforma educativa, en esta década, se logra implementar la obligatoriedad de seis años de primaria en las escuelas rurales y la incorporación de secundaria diversificada, incluyendo opciones de educación técnica (Luna Tamayo y Astorga 2011). De igual forma, el régimen militar que lideró el gobierno de la década de los setenta, promovió la incorporación de docentes para ampliar la cobertura educativa (Ponce 2000).

Como se evidencia, en esta primera fase de la trayectoria de las políticas educativas del país, el énfasis se centra en ampliar la cobertura para incorporar un mayor número de personas calificadas en los procesos de industrialización del país. Para esto se generan tres acciones específicas con respecto a las políticas que pretenden promover la atención a la inclusión educativa: incorporación de planta docente, incorporación y fortalecimiento de la educación técnica y regulación de la escolaridad en los sectores rurales. Junto con la atención a la cobertura, centrada en el incremento de matrícula, la atención al analfabetismo cobra especial importancia, para aquellas poblaciones que no ingresaron o desertaron del sistema escolar. De esta forma, se destaca una política de atención a la deserción escolar centrada en programas remediales y en la creación de sistemas paralelos que tienen como finalidad el subsanar las deficiencias escolares de la población. En esta fase de la trayectoria se destaca que la idea programática que cuenta con un mayor dominio son aquellas centradas en la mercantilización de la educación para contar con

mayor mano de obra y para esto, cobra preponderancia el rol de las y los maestros en educación pública. Se plantea que la calidad educativa se alcanza a través de la privatización y, por tanto, se requiere incorporar propuestas remediales y aisladas para quienes no pueden insertarse como mano de obra calificada por no estar dentro de los estándares de calidad educativa. De manera simultánea y para ampliar la cobertura, se incorpora la planta docente, quienes defienden la educación pública y buscan mejores condiciones laborales y salariales para el magisterio. Este antagonismo se fundamenta en la constante lucha entre privatización y educación pública, así como en la postura asistencialista que acoge a quienes no pueden acceder a propuestas específicas o servicios privados.

En una segunda fase, que se desarrolla entre las décadas de los años ochenta y noventa, los distintos gobiernos mantuvieron una misma postura a lo largo del tiempo, a pesar de los constantes cambios y crisis consecutivas. En un primer momento, la trayectoria educativa buscó incorporar la participación comunitaria en los procesos, limitando la centralización y burocratización, y, a su vez, debilitando el rol del Estado en cuanto al diseño de políticas educativas (Ponce 2000). En la década de los años ochenta, el parámetro general de la política social, se centra en la identificación y focalización de beneficiarios. Para lo cual se implementan el Sistema de Selección de Beneficiarios y el Sistema Integrado de Indicadores Sociales, herramientas de registro y definición de la población en situación de pobreza, beneficiaria de las políticas sociales (J. Echeverría 2006). Con esta base, en los años ochenta la política educativa se centró en la cobertura, continuando el impulso otorgado a la educación técnica, la educación rural y con la incorporación del modelo específico para la Educación Intercultural Bilingüe. A partir de 1982 se oficializa la educación bilingüe, en 1988 se crea la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y en 1993 se establece el modelo específico para la educación bilingüe. (Minteguiaga 2014). Además, al finalizar esta década se incorporan procesos de fortalecimiento de la lectura y de atención al analfabetismo, con la Ley del Libro en 1987 y la Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño en 1989 (Redacción El Universo 2004).

Para la década de los años noventa, las principales necesidades educativas se mantienen centradas en la calidad de la educación y el analfabetismo. Con respecto a la primera necesidad se establece que se requiere que la educación sea eficiente, eficaz y pertinente para que pueda ser considerada

de calidad. La eficiencia se centra en el cumplimiento de los objetivos de enseñanza-aprendizaje, en el tiempo adecuado y con el mejor aprovechamiento de recursos. Con respecto a la eficacia esta se plantea en función de la adecuada adquisición de conocimientos, destrezas y valores por parte de los estudiantes. Por último, la pertinencia se pone en evidencia en la medida en la que el sistema escolar responde a las demandas sociales específicas del contexto (Ponce 2000). Desde este marco de comprensión de la calidad educativa, ciertos problemas específicos de la escolaridad toman mayor relevancia, entre los que se destacan la repetición de años, la deserción y abandono escolar y la sobre-edad de la población escolar con respecto a los años académicos. Así, la calidad educativa, otorga un nuevo enfoque a la cobertura, buscando no solo incrementar la tasa de matrícula, sino incorporar acciones que permitan retener a la población dentro del sistema. Con el enfoque de calidad educativa, en 1996 se realiza una nueva reforma educativa que plasma estas necesidades con la incorporación de la obligatoriedad de diez años de educación básica y la implementación del sistema de medición del aprendizaje o pruebas APRENDO (Luna Tamayo y Astorga 2011). Es importante considerar que el enfoque central de estas décadas de intervención en el ámbito social se encuentra en la atención focalizada a ciertas poblaciones históricamente excluidas. Por lo que se favorece a sectores particulares con programas específicos para aquellos en situación de pobreza, grupos indígenas y de zonas rurales (Ponce 2000). Desde la década de los ochenta y continuando en la década de los años noventa, se implementan una serie de programas y proyectos que pretenden garantizar los procesos de mejora de la calidad educativa. Entre la diversidad de estas acciones, se destacan aquellos que plantean procesos descentralizados de administración y ejecución. Uno de los primeros es el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica que creó 80 Centros Educativos Matrices en zonas focalizadas para la incorporación de acciones y estándares de calidad administrativa, en las instituciones dependientes de las matrices. Más adelante se establece el proyecto Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, que busca generar un manejo en red, descentralizando la gestión educativa para crear mejores condiciones de enseñanza. Otra de estas propuestas es el Programa Subregional de Servicios Básicos Contra la Pobreza que busca disminuir la repetición y deserción escolar, y, a su vez, mejorar los niveles de lectura comprensiva en las y los estudiantes de las escuelas beneficiarias. Al finalizar esta década se incorpora el Programa Redes Escolares Autónomas Rurales o Redes Amigas, que plantea la atención de instituciones educativas de zonas rurales para mejorar la calidad mediante una

desconcentración de la gestión, autonomía administrativa y financiera y la participación de las comunidades en estos procesos (Minteguiaga 2014).

En cuanto al segundo eje de atención de la década de los años noventa, el analfabetismo pierde protagonismo frente a la calidad educativa. Sin embargo, considerando que las campañas, programas y proyectos remediales para la alfabetización de adultos y jóvenes tienen una trayectoria de más de seis décadas, estas continúan a través de distintas iniciativas. En este marco, se institucionaliza el Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos que surge de los lineamientos implementados por la Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño (Ponce y Onofa 2009).

Como se evidencia, en estas dos décadas, se mantiene el énfasis en ciertos aspectos de la política educativa, iniciando con la cobertura que poco después pasa a ser considerada como factor indispensable para alcanzar la calidad educativa. Adicionalmente, la alfabetización no pierde su presencia en los intereses centrales en cuanto al diseño de políticas y programas. Con esta base se desarrolla una serie de acciones que buscan fortalecer estos objetivos, entre estos se destacan: construcción y mantenimiento de infraestructura escolar, fortalecimiento de la educación técnica, producción de textos escolares, implementación de la carrera docente y su escalafón, creación de modelos de descentralización de la gestión educativa. Además, la reforma educativa amplía la obligatoriedad de la educación a diez años de educación básica, con lo que se pretende atender directamente a la retención de la población educativa dentro del sistema (Ponce y Onofa 2009). Tanto el énfasis en calidad como en cobertura educativa, permite mantener la atención en la carrera docente y los programas de alfabetización (Luna Tamayo y Astorga 2011).

En estas décadas se evidencia que la trayectoria de la política educativa se centra en la calidad, incorporando a procesos de cobertura, descentralización y analfabetismo. Esto permite evidenciar que se mantiene el protagonismo de la primera idea programática en la que existe una disputa entre privatización y educación pública. Además, se incorpora en el escenario político la idea basada en la interculturalidad y la diversidad. De esta forma, como se mencionó previamente, se fortalece una suerte de tres sistemas educativos paralelos: el primero que busca alcanzar los parámetros internacionales de calidad a través de la incorporación de propuestas exitosas a nivel

internacional y que evidencia la preponderancia de la ideología de mercantilización; un segundo sistema se basa en las iniciativas focalizadas y territoriales incorporadas por maestros y maestras en la educación pública y que también evidencia un proceso de mercantilización a través de los acuerdos puntuales y clientelares para incorporar de manera focalizada ciertas propuestas específicas; mientras que, como tercer sistema educativo, se da énfasis a la propuesta intercultural que también consolida propuestas educativas específicas que respetan la identidad cultural y lingüística de los distintos grupos étnicos del país. Como se evidencia, el surgimiento de estos tres parasistemas educativos denota la disminución del rol del Estado en cuanto al diseño y articulación de políticas educativas.

A partir de los años 2000, el principal enfoque de las políticas educativas se centra en la calidad, la cual pasa a ser definida desde el enfoque de los derechos humanos y en reconocimiento de los grupos históricamente excluidos de los procesos educativos. De esta manera surgen un sinnúmero de programas y proyectos que atienden a la calidad educativa, dirigidos a distintos sectores de la sociedad. Entre estas propuestas se destacan aquellas que tuvieron una mayor duración como el Programa de Escuelas Promotoras de la Salud que adquiere diversas características dependiendo del lugar en el que se aplica. Otro de estos es el Programa Nacional de Escuelas Unidocentes que busca atender a las escuelas del sector rural que cuentan con un solo docente y que están marcadas por altos índices de bajo rendimiento escolar, deserción y analfabetismo. Como propuesta ambientalista, surge el programa de Escuelas Verdes que incorpora un currículo específico para atender la educación ambiental; y como propuesta de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de internamiento médico se incorpora el Proyecto de Aulas Hospitalarias (Minteguiaga 2014). Como se evidencia, el inicio de los años dos mil se vio marcado por la incorporación de una amplia gama de proyectos y programas que buscaban atender a los distintos sectores que previamente se evidenciaron como excluidos de la atención educativa o que fueron atendidos por estrategias muy puntuales y específicas. Por este antecedente, se plantea una búsqueda de consensos en cuanto a los procesos educativos que deben ser incorporados, llevando a una nueva reforma educativa y que genere acuerdos entre los distintos sectores vinculados en la educación y permita la estructuración de un sistema único (J. Echeverría 2006).

El surgimiento de estos distintos programas nacionales se centra en la identificación de ciertos problemas de la educación que son los que promueven su diseño e implementación con atención nacional, cuando, inicialmente, surgieron de forma aislada y para territorios específicos. Entre los problemas se destaca que, dentro del sistema educativo, existe exclusión del 20% de la población en edad escolar. Además, se plantea que el 21,3% de la población de cuarto año de educación básica, en las zonas urbanas, no comprende lo que lee, no es capaz de plasmar sus ideas en un texto y no puede realizar operaciones aritméticas básicas. Esta cifra se incrementa en las zonas rurales a 32,2%. Adicionalmente, la tasa de analfabetismo en las áreas rurales asciende a 15,5% y en las áreas urbanas a 9%. Finalmente, se plantea que el modelo pedagógico implementado no se encuentra actualizado, no es innovador ni creativo (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006). Con el surgimiento de estos proyectos y programas con una cobertura ampliada y de escala nacional, se busca un consenso educativo, mismo que se plasma inicialmente en agendas nacionales de educación y, mediante su aprobación con consulta popular, en la política educativa nacional. Una vez que se logra un consenso en cuanto a políticas educativas estas propuestas se plasman en el Plan Decenal de Educación. De esta forma, la Constitución de la República de 2008 considera a la educación como un derecho de las y los ciudadanos y un deber ineludible del Estado. Además, se publica la Ley Orgánica de Educación Intercultural en 2012, después de casi tres décadas de vigencia de la legislación anterior. Junto con los cambios en la normativa, se genera un incremento en el presupuesto del Estado destinado a la educación, mejorando la inversión en la educación pública, lo que elimina ciertas barreras de acceso y permite que parte de quienes se encontraban inmersos en la educación privada, migren a las instituciones públicas. Cada uno de estas acciones enmarcadas en la política educativa, se enfocan en la calidad, entendida desde inclusión como garantía al derecho y la búsqueda de la equidad (Luna Tamayo y Astorga 2011).

Este proceso permite que el Estado retome la rectoría de las políticas educativas, asumiendo la presencia en las zonas rurales y acogiendo la interculturalidad como un proceso nacional unificado al sistema educativo general (León Trujillo 2011). Además, se genera un nuevo proceso de reordenamiento educativo que busca ofrecer una educación de calidad para toda la población, con una cobertura universal y de todos los servicios a nivel nacional. En este marco se destaca el

programa de Unidades Educativas del Milenio, que busca generar mayor calidad educativa (Venegas Guzmán 2016).

Al iniciar los años 2000, con la evidencia de la coexistencia de un sinnúmero de programas y proyectos educativos puntuales que se aplicaban de forma esporádica y aislada para ciertos grupos poblacionales, se evidencia que se mantiene una segmentación del sistema nacional y que, a través de la identificación de problemáticas puntuales, se inicia con una incipiente educación de calidad basada en derechos, aunque el manejo de estos programas se mantiene con un formato clientelar. De esta forma, a inicios de la década de los años 2000, es posible evidenciar la coexistencia de las tres ideas programáticas previamente planteadas.

A partir de la búsqueda de acuerdos nacionales centrados en la calidad educativa, basado en la construcción de agendas nacionales de educación, se evidencia como la idea programática de la educación basada en el enfoque de derechos adquiere mayor preponderancia. En este marco, se otorga especial importancia a la atención de la deserción y abandono escolar, estableciendo la retención escolar como factor indispensable para asegurar la calidad educativa. Se plantea la necesidad de eliminar barreras económicas, cobertura nacional para programas y proyectos de salud y alimentación escolar, universalización y democratización del sistema escolar, mejoramiento de la infraestructura y material educativo, e incremento de transferencias condicionadas a través de la educación (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006). Además, la eliminación del analfabetismo cobra interés y se vuelve a priorizar, ya que esta problemática se considera como una barrera de acceso al desarrollo social y económico del país (Ponce y Onofa 2009).

Como se evidencia en las propuestas generadas a inicios del año 2000, se mantiene dentro del escenario público un juego de poder entre las tres ideas programáticas previamente planteadas. Sin embargo, a partir de los programas que buscan la focalización de la atención, también se identifica que la idea programática basada en la interculturalidad empieza a incorporar aspectos vinculados con la diversidad en la amplitud de espectro. A través de la construcción de las agendas nacionales de educación, el concepto de calidad educativa otorga mayor interés a la incorporación de la diversidad y permite realizar una acción coordinada para que el Estado

atienda las principales problemáticas detectadas sobre educación en el ámbito nacional. De esta forma, la trayectoria educativa de estos años pasa a enfocarse en la calidad de la educación a través de la inclusión y la equidad, donde la cobertura es el insumo principal que permite ejercer este derecho. En su lugar, los programas de alfabetización pasan a ser foco secundario del sistema educativo, a través de los cuales el Estado pretende devolver el derecho a la educación a aquellas poblaciones a quienes no se brindó la cobertura con servicios adecuados previamente. Desde esta perspectiva, se establecen políticas y programas nacionales que atiendan directamente a la retención escolar, identificando a la deserción y abandono como uno de los principales problemas para alcanzar la educación de calidad. Este proceso permite al Estado recobrar su rol y consolidar un sistema nacional y unificado, limitando la disputa entre privatización y defensa de la educación pública e incorporando la interculturalidad como parte de este sistema único. De esta forma, en esta trayectoria de la política educativa y con respecto a la atención a la deserción escolar, se evidencia una preponderancia de la idea programática basada en la educación de derechos, que asume la interculturalidad y la diversidad como atención a todos los grupos sociales, en el marco de la educación inclusiva y con equidad.

Capítulo 4

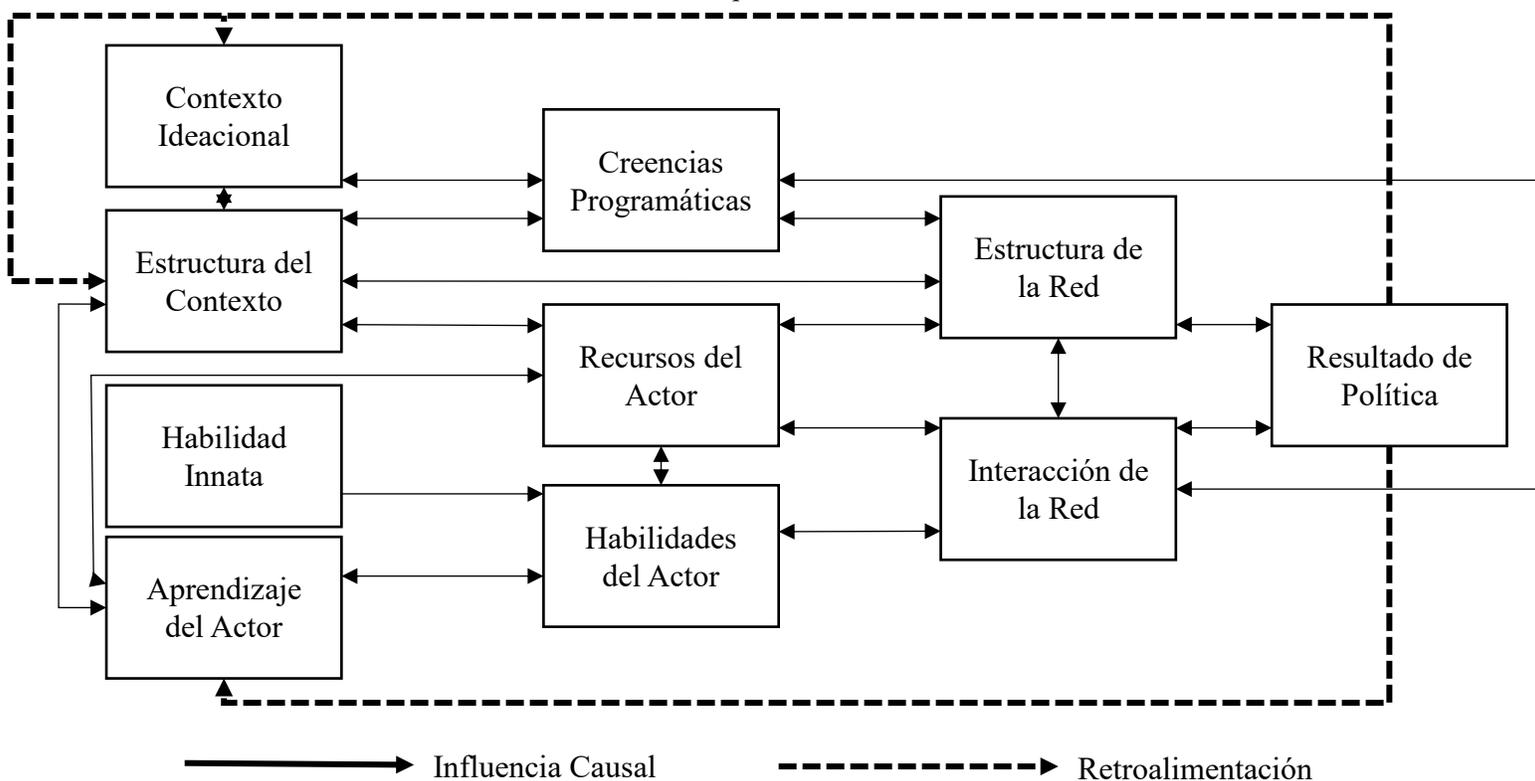
Análisis desde el Modelo Ideacional

La presente investigación se sustenta en un estudio de caso exploratorio, a través del cual se busca definir los vínculos operacionales y conseguir un acercamiento entre la teoría y el objeto real de estudio (Yin 2003) (Martínez Carazo 2006). De esta forma, la pregunta de investigación planteada se centra en dilucidar ¿cómo influye la estructura de las redes de políticas en un diseño participativo que genera resultados de política innovadores para la atención a la deserción escolar?, por lo que se relacionan las variables de resultado de política innovador, como variable dependiente, y la estructura de las redes de actores, como independiente. En este contexto, se pretende demostrar la hipótesis en la que se considera que: a mayor heterogeneidad de los grupos de actores que participan en la red de políticas de atención a la deserción escolar y de sus agendas, mayor capacidad de innovación en los resultados de políticas. Para realizar este análisis, se definió como caso típico, el diseño participativo de las políticas públicas de atención a la deserción escolar establecidas en Ecuador, a partir del Plan Decenal de Educación 2006-2016.

Para realizar la interpretación de la información obtenida con respecto a la propuesta de investigación y al estudio de caso referido, se usará el Modelo Ideacional del análisis de redes de políticas públicas, inscrito en el Neo-institucionalismo Sociológico. El Modelo Ideacional parte, como se mencionó en el capítulo 1 de la presente investigación, del Modelo Dialéctico de Marsh & Smith, en la que se pone de manifiesto la capacidad de agencia con la que cuenta la red y sus actores dentro del diseño de política pública (Palacios Ocles 2017). A esta capacidad de agencia, Kisby (2007) incorpora el rol fundamental que tienen las ideas para la propia conformación de la red y para determinar las acciones de los actores y los resultados de política (Kisby 2007). De esta forma las ideas son el elemento central que estructuran la red, forman parte del contexto, establecen relaciones y definen las acciones de los actores hacia un resultado de política específico (Palacios Ocles 2017).

Para realizar este análisis, el Modelo Ideacional de Kisby se sustenta en el siguiente esquema (Ilustración 1):

Ilustración 1. Esquema Modelo Ideacional



Fuente: Adaptación de Marsh & Smith, 2000, p. 10 (Kisby 2007, 84)

Con base en el presente esquema, se realizará un análisis del caso de estudio previamente planteado desde tres aspectos. El primer foco de análisis se orienta al contexto en el que se establece el diseño participativo de políticas de atención a la deserción escolar, en el marco del Plan Decenal de Educación de Ecuador 2006-2016. A partir del análisis del contexto, se identificarán las siguientes secciones del esquema: contexto ideacional, estructura del contexto, creencias programáticas. De igual forma se realizará una primera aproximación a las habilidades innatas, el aprendizaje de los actores, los recursos de los actores, y las habilidades de los actores. Como segundo eje de análisis se estudiarán las redes conforme a su estructura, lo cual permitirá evidenciar si es posible considerarlas como heterogéneas, a partir del cálculo de la cohesión de la red. En este mismo eje se pretende analizar las interacciones de la red y, a través de la centralidad y el prestigio, determinar el rol de los actores en cuanto a la toma de decisiones. Como último eje de análisis, se considerará al resultado de política el cual permitirá considerar si estos son innovadores y, en correlación con la estructura de la red, confirmar o descartar la hipótesis objeto de investigación.

Todo este proceso de análisis se sustentará en el Modelo Ideacional de Kisby, por lo que el rol fundamental de las ideas estará presente en el estudio del contexto, las redes y sus actores y el resultado de política. Además, se realizará una triangulación entre la información previamente presentada en este documento y que responde a una investigación bibliográfica, junto con los argumentos de ciertos actantes claves que se incorporarán en el presente capítulo.

4.2. Análisis del Contexto

Dentro de los capítulos previos de este documento se ha realizado la exposición de todos los aspectos relacionados con el contexto del estudio de caso. Por lo que, en el presente apartado se realizará un análisis de las ideas vinculadas con cada uno de estos ámbitos, conforme al esquema de Kisby.

En cuanto al contexto ideacional, es importante identificar que, aunque este no está considerado en el modelo propuesto por Marsh & Smith (2000), tiene una relación directa con el contexto estructural que sí se plantea en el mismo. Esto considerando que, para Kisby, son las ideas aquellas que permiten generar gran parte de los antecedentes y el marco de desarrollo de las redes de políticas. Desde esta perspectiva, se plantea que es el contexto ideacional el que permite brindar un marco de referencia, el cual, posteriormente otorgará un contexto estructural (Kisby 2007, 79). Por tanto, la descripción que realizan Marsh & Smith sobre el contexto estructural debe ser considerado en dos fases específicas. La primera, sin que esto sea una referencia nominal, el contexto ideacional que evidencia el entorno y que, conforme lo plantea Marsh & Rhodes, puede considerar los aspectos económicos, ideológicos, políticos y de conocimiento que, en un amplio marco, estructuran las redes, ponen en juego los recursos y la agencia de los actores (Marsh y Smith 2000, 8). La segunda fase será el contexto estructural específico, el cual se analizará posteriormente.

De esta forma, para realizar un análisis, es fundamental considerar el contexto ideacional, ya que este permite evidenciar cuáles son las creencias programáticas que se desarrollan, por qué y cómo estas ideas permiten estructurar el contexto (Kisby 2007, 83).

Con respecto a la presente investigación, se puede evidenciar que el contexto ideacional nacional, en el Ecuador y desde las décadas previas y con mayor énfasis en los años noventa, se encuentra

sumido en una situación de inestabilidad política y una supremacía de las políticas económicas neoliberales. Esta situación nacional impulsó que las propuestas gubernamentales estén enfocadas en atender a la política económica, con acciones populistas y constantes cambios de dirección. Esto también se vio reflejado en la política social, donde las acciones también sufrieron de la misma inestabilidad y estuvieron sometidas a las transferencias monetarias condicionadas y de organismos internacionales. En los años 2000 esta situación se estabiliza, en gran medida por la estabilidad económica producto de la dolarización y del incremento de remesas de la población ecuatoriana en condición migrante (J. Echeverría 2006). Sin embargo, el reducido gasto social se mantiene y se hace más evidente en la falta de políticas sanitarias y de educación en el país (Espinosa 2011).

En relación con este contexto general del país, en el que se desarrolla el diseño participativo del Plan Decenal de Educación 2006-2016, se pueden evidenciar tres ideas programáticas. En primer lugar se evidencia que existe un desinterés general en cuanto a la política social, lo cual se ve reflejado en la reducida inversión que realiza el Estado al gasto social. Esta idea, además, está vinculada a la predominancia de programas y proyectos sociales con financiamiento externo, lo cual implica que el Estado no evidencia la importancia de incorporar el gasto social en el presupuesto general. A su vez, la idea del reducido gasto social y en relación con la existencia de programas de financiamiento internacional, desencadena la segunda idea del contexto que se enmarca en la atención a grupos poblacionales focalizados. Esto implica que no se generaban políticas o programas globales para toda la población, en materia social, sino que, la mayor parte de estas acciones, se encontraban en extremo focalizadas para cumplir con los parámetros de financiamiento que se exigían al país. Finalmente, a consecuencia de no contar con un gasto social inscrito en el presupuesto general y la atención en extremo focalizada de la población desde la política social, implicaron también la generación de programas y proyectos remediales que buscan atender las consecuencias de las problemáticas sociales definidas y no buscan atender las causas para su prevención o disminución. De esta forma, el contexto ideacional nacional en el que se genera la red de política para el diseño participativo del Plan Decenal de Educación, se encuentra marcado por un reducido gasto social, la atención focalizada de la población en cuanto a políticas sociales y la existencia de acciones remediales que limitaron la implementación de políticas de mediano y largo plazo.

A partir de este contexto ideacional, conforme a la propuesta de Kisby y a la descripción realizada previamente, surge este contexto estructural. Este parte del modelo propuesto por Marsh & Smith (2000) este contexto estructural se concibe como crucial para el análisis de las relaciones entre las redes. El contexto estructural se describe como aquel en el que las redes operan, de forma aislada de otras redes, y, al mismo tiempo, este contexto tiene un impacto en la forma en la que la red opera. De igual forma, el contexto estructural, es el que evidencia la relación entre redes sectoriales y sub-sectoriales que toman importancia con respecto al resultado de política que se analiza (Marsh y Smith 2000, 8). Para Kisby, el contexto se interpreta a partir de las creencias programáticas de la red. De esta forma, el contexto estructural viene delineado por la motivación que, a partir de las ideas, tienen los actores para integrar la red. Por lo que, la estructura de la red, los actores al interior de la misma y el resultado de política debe ser considerado como un espacio activo que se reestructura y redefine en función a las nuevas ideas que se introducen y generan, nuevamente el contexto estructural (Kisby 2007, 80-83). De esta forma, y a partir del contexto ideacional descrito, el contexto estructural se encuentra definido a partir de aquellos actores e ideas específicas relacionadas con la política educativa, para efectos de la presente investigación.

En este escenario ideacional nacional se inscribe también un contexto específico para la educación. Sin embargo, para evidenciar el contexto educativo específico para las décadas de los años '90 y 2000, se requiere también presentar el contexto estructural educativo que se estructura desde las décadas previas. Esto, además, permite evidenciar la paulatina incorporación de actores en la red de política y considerar ciertas ideas programáticas, recursos y habilidades de los actores, así como las habilidades innatas y los aprendizajes de los actores que serán analizados con mayor referencia en el siguiente acápite.

Entre la década de los cincuenta y los sesenta se generan una serie de reformas educativas que evidencian el protagonismo estatal y la incorporación de dos actores específicos: organizaciones indígenas y organizaciones de estudiantes y docentes (Luna Tamayo y Astorga 2011). En esas décadas la idea principal se centró en la búsqueda de reformas educativas a partir de las luchas sociales, planteando la incorporación de poblaciones históricamente excluidas de la educación, expandir la cobertura y la universalización de la educación primaria (Ponce 2000). A partir de la

década de los años ochenta, en el contexto de la política educativa se institucionalizan programas remediales y compensatorios para poblaciones rurales y, en especial, para grupos indígenas. De esta forma la idea que prima en esta década es la instauración de un sistema educativo alternativo y específico para poblaciones rurales y poblaciones indígenas (Vélez 2008).

A partir de esta trayectoria se estructura el contexto educativo en el que se enmarca el estudio de caso. De esta forma, para la década de los años noventa se disminuye la inversión nacional en la educación y esto, junto con el constante cambio de autoridades del Ministerio de Educación y la intervención de programas de organismos internacionales, provocan que no se genere política educativa a mediano ni largo plazo. A partir de los años 2000, y a partir de la evidencia de falta de atención estatal al ámbito educativo, distintos grupos de sociedad civil empiezan a surgir en la arena pública (Luna Tamayo y Astorga 2011). Las condiciones generadas por este contexto provocan que la poca política educativa que se genera se sustente en un sistema educativo inflexible y homogeneizante que replica las inequidades sociales y genera que, desde diversas acciones sociales, se busque alcanzar un acuerdo nacional en favor de la educación (Ponce 2000) (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006).

Por tanto, el contexto ideacional educativo, al igual que el nacional, se encuentra marcado por las siguientes ideas programáticas. En primer lugar una reducida inversión estatal en la política educativa, lo cual otorga protagonismo a programas con financiamiento de organismos internacionales. A su vez, como segunda idea, se evidencia una atención focalizada y específica de poblaciones indígenas y de zonas rurales. Esto conlleva a la tercera idea que se sustenta en programas de corto plazo y a la poca o nula instauración de políticas educativas a mediano y largo plazo. Finalmente, en el contexto ideacional educativo, se incorpora una idea de un sistema nacional homogeneizante e inflexible que, a través de los programas de atención focalizada y remedial, pretende que toda la población se incorpore. Cada una de estas ideas detona en un sistema educativo, considerado como, inequitativo, por lo que se fomenta la participación de distintos actores de sociedad civil, quienes con sus propias creencias, habilidades y aprendizaje se consolidan en una red que busca un acuerdo para definir la política educativa nacional.

A partir de este contexto ideacional, se genera un contexto estructural en el que se evidencian y ponen de manifiesto, sobre todo, las creencias programáticas y los recursos de ciertos actores.

El primer contexto estructural se sustenta en la mercantilización de la educación versus la defensa de la educación pública. A partir de este proceso surgen dos ideas primordiales en el marco de la política educativa ecuatoriana. La primera idea es la mercantilización de la educación que se sustenta en el establecimiento de criterios de eficiencia y competitividad, así como en la atención focalizada con proyectos específicos y delegación de funciones a actores privados y de organismos internacionales. Esta idea busca establecer escuelas de calidad para alcanzar el éxito, por lo que se realiza la importación de propuestas pedagógicas de excelencia internacional (Minteguiaga 2014). En esta misma estructura se establece la segunda idea que busca la defensa de la educación pública y que se plantea como posible de alcanzar solo desde el fortalecimiento del rol de las y los maestros. Esta idea se sustenta que la educación pública se puede alcanzar solo a través de la defensa de los derechos y la mejora de las condiciones laborales de las y los maestros públicos. A través de esta idea se incorporan docentes al magisterio, se implementan incrementos salariales y contratos colectivos (Luna Tamayo y Astorga 2011).

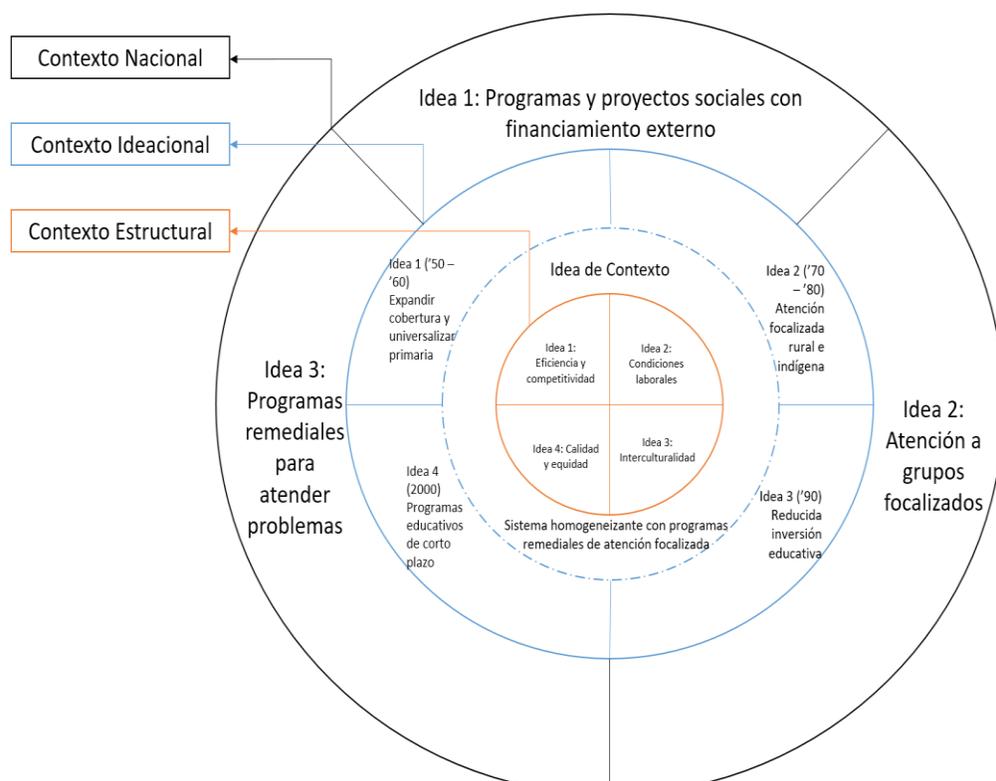
Como segundo contexto estructural se encuentra la interculturalidad educativa que se sustenta en la idea de incorporación de la noción de interculturalidad y diversidad en la educación y en los demás ámbitos de la política nacional (Luna Tamayo y Astorga 2011). Esta idea se articula a través de la implementación del modelo de educación intercultural bilingüe, en el que, además, se potencia la función de cohesión social de las escuelas comunitarias (Vélez 2008) (Venegas Guzmán 2016). Esta idea tiene como propósito final la inclusión social y política de la población indígena en respeto a su propia cultura (León Trujillo 2011).

Como último contexto estructural se basa en la educación como un derecho integral que busca la equidad para toda la población. Este se sustenta en la idea del reconocimiento de la educación como un derecho integral e irrenunciable que permite el pleno ejercicio de otros derechos y de la ciudadanía participativa. A partir de esta idea, la calidad educativa se sustenta en la garantía del derecho a la educación a través de la equidad para brindar igualdad de oportunidades. A su vez, promueve la defensa de la niñez y la pertinencia de propuestas metodológicas y de contenidos

con respecto al contexto nacional, acciones que se plantean alcanzar a través de la recuperación del rol protagónico del Estado en la gerencia de la educación (Luna Tamayo 2013) (Internacional de la Educación s.f.).

Como se evidencia, a través del contexto estructural, se plantean cuatro ideas, agrupadas en tres creencias programáticas considerando la polaridad de la primera, las cuales definen las creencias programáticas y, a su vez, permiten delinear los recursos y habilidades iniciales de los actores vinculados. Estos recursos y habilidades son el punto de partida puesto en juego para la conformación de la red por parte de los actores, la agencia que lleva a generar dicha estructura y que, a su vez, se ve modificada por el aprendizaje estratégico de estos mismos actores, a través de su relación al interior de la red. Por este motivo, para el modelo propuesto por Kisby, las ideas son el punto de partida para retomar la importancia del análisis del aprendizaje estratégico que tienen los actores al interior de las redes. Las ideas son importantes porque, a través de su difusión, se generan nuevos patrones de comportamiento y determinan la intencionalidad de la coordinación de la política (Ilustración 2) (Kisby 2007).

Ilustración 2. Esquema de Ideas de Contexto



Fuente: Producto de la presente investigación

De esta manera, a través de la mercantilización se evidencia la importancia y el realce de los organismos internacionales y privados que posicionan su creencia programática basada en la calidad educativa y que cuentan, como recursos, con modelos pedagógicos internacionales calificados de excelencia. Por su parte, la defensa de la educación pública se centra en el rol del maestro y evidencia la participación de las agrupaciones de estudiantes y docentes. Como su recurso primordial se encuentra la autonomía educativa y los derechos laborales alcanzados. Como tercer factor estructurante se encuentra la educación intercultural, que plantea la participación de las organizaciones indígenas y plantea la idea de la participación intercultural en el ámbito educativo, social y político. Su mayor recurso es la escuela comunitaria y rural, que se constituye como un eje articulador de la comunidad. Finalmente, el último factor del contexto estructural se sustenta en la garantía del derecho a la educación, que se basa en la idea de un sistema educativo nacional y pertinente al contexto y que incorpora como actores al Estado y a las organizaciones sociales. La creencia programática que surge de este, es la equidad en relación con otorgar iguales oportunidades para construir un Estado más justo. Su principal recurso y

habilidad se encuentra establecido en los acuerdos para alcanzar la equidad en la que se sustenta y la propuesta de una política de cobertura nacional.

A partir de esta descripción, según la propuesta de Kisby, el rol fundamental que tienen las creencias programáticas en la definición de la red de política y, finalmente, en el resultado de política, permitiría que el Modelo se simplifique a una relación entre variable independiente, variable intermedia y variable dependiente. Para lo cual, se requería, en primer lugar, identificar los miembros clave de la red de política, en quienes será posible determinar las creencias programáticas que les motivó a integrar la red. A partir de estos actores, también es posible identificar qué motiva a los actores a participar de este proceso de política. Finalmente, para demostrar el impacto particular de un conjunto de las creencias programáticas en un resultado específico de política, se requiere analizar el contenido de este resultado que denotará su coincidencia con aquellas creencias programáticas que, al parecer, motivaron a los actores para estructurar la red (Kisby 2007, 85). Por tanto, a partir del contexto ideológico, del contexto estructural de las habilidades y el aprendizaje estratégico que enmarca la presente red, se ha procedido a determinar los principales actores intervinientes en la misma. A su vez, para fines de organización y procesamiento de la información en el sistema *Gephi*, los nombres completos de cada actante han sido transformados en una etiqueta – *label* - y en un identificador - *ID*. En estos se ha procurado claridad para que se pueda comprender de quién se trata a través de una lectura general del gráfico, sin embargo, por la extensión de algunos de estos nombres, esto no siempre fue posible. Asimismo, para el procesamiento de las redes, estos actantes fueron agrupados en seis categorías o tipo en función de las características de su conformación y presencia. De esta forma, los seis tipos establecidos son: organismos internacionales, sociedad civil, Estado, gremios, Academia e instrumentos de política. Por este motivo, se adjunta al presente documento el cuadro general con los nombres completos de los actantes, las etiquetas y los identificadores asignados, así como el tipo al que pertenecen (Tabla 3):

Tabla 3. Actantes de la Red de Contexto

ID	Label	Tipo
PUCE	PUCE	ACADEMIA
UASB	UASB	ACADEMIA
UCUENCA	UNIVERSIDAD CUENCA	ACADEMIA
UNLOJA	UNIVERSIDAD LOJA	ACADEMIA
CNAC	CONGRESO NACIONAL	ESTADO
CNE	CONSEJO DE EDUCACION	ESTADO
CONESUP	CONESUP	ESTADO
DIEIB	DIRECCION EDUCACION INTERCULTURAL	ESTADO
BORJA	BORJA	ESTADO
GOBLOC	GOBIERNOS LOCALES	ESTADO
MBS	MINISTERIO BIENESTAR SOCIAL	ESTADO
MEF	MINISTERIO ECONOMIA	ESTADO
MEC	MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	ESTADO
MSP	MINISTERIO SALUD	ESTADO
SENPLADES	SENPLADES	ESTADO
FESE	FESE	GREMIO
FEUE	FEUE	GREMIO
FUT	FRENTE DE TRABAJADORES	GREMIO
UNE	UNE	GREMIO
AGECIUEDUC	AGENDA CIUDADANA	INSTRUMENTO DE POLITICA
MOSEIB	MOSEIB	INSTRUMENTO DE POLITICA
AECID	AECID	ORGANISMO INTERNACIONAL
USAID	USAID	ORGANISMO INTERNACIONAL
VVOB	VVOB	ORGANISMO INTERNACIONAL
CARE	CARE	ORGANISMO INTERNACIONAL
BID	BID	ORGANISMO INTERNACIONAL
BM	BM	ORGANISMO INTERNACIONAL
CEPAL	CEPAL	ORGANISMO INTERNACIONAL
CMET	EDUCACION PARA TODOS	ORGANISMO INTERNACIONAL
FEYALEGRIA	FE Y ALEGRIA	ORGANISMO INTERNACIONAL

UNICEF	UNICEF	ORGANISMO INTERNACIONAL
UNFPA	UNFPA	ORGANISMO INTERNACIONAL
OEA	OEA	ORGANISMO INTERNACIONAL
UNESCO	UNESCO	ORGANISMO INTERNACIONAL
OIT	OIT	ORGANISMO INTERNACIONAL
OMS	OMS	ORGANISMO INTERNACIONAL
PLAN	PLAN INTERNACIONAL	ORGANISMO INTERNACIONAL
SNV	COOPERACION HOLANDESA	ORGANISMO INTERNACIONAL
WV	VISION MUNDIAL	ORGANISMO INTERNACIONAL
PACHAKUTIK	PACHAKUTIK	PARTIDO POLITICO
MPD	MPD	PARTIDO POLITICO
PACTOSOC	PACTO SOCIAL	SOCIEDAD CIVIL
CCEC	CONFEDERACION CATOLICA	SOCIEDAD CIVIL
CCEPL	CONFEDERACION LAICA	SOCIEDAD CIVIL
CONFENIAE	CONFENAE	SOCIEDAD CIVIL
CONAIE	CONAIE	SOCIEDAD CIVIL
ECUARUNARI	ECUARUNARI	SOCIEDAD CIVIL
CSocEduc	CONTRATO SOCIAL	SOCIEDAD CIVIL
ESCRYC	ESCUELAS RURALES Y COMUNITARIAS	SOCIEDAD CIVIL
FUNNAC	FUNDACIONES NACIONALES	SOCIEDAD CIVIL
FARO	GRUPO FARO	SOCIEDAD CIVIL

Fuente: Producto de la presenta investigación

A partir de los actores que participan en la red de contexto, conforme a las ideas programáticas que los agrupan, es posible evidenciar que esta estructura consta con un total de 51 nodos que representan a los actantes y que estos se encuentran vinculados a través de 114 aristas. De todos los actantes que participan en esta red, el 35,29% representan a organismos internacionales, el 21,57% a entidades del Estado, el 19,61% a organizaciones sociedad civil, un 7,84% a gremios, otro 7,84% a instituciones de la Academia, un 3,92% a instrumentos de política y otro 3,92% a partidos políticos. Esto permite determinar que la mayor parte de actores que responden a la Red de Contexto son organismos internacionales (Ilustración 3).

Ilustración 3. Distribución de Actores de la Red de Contexto

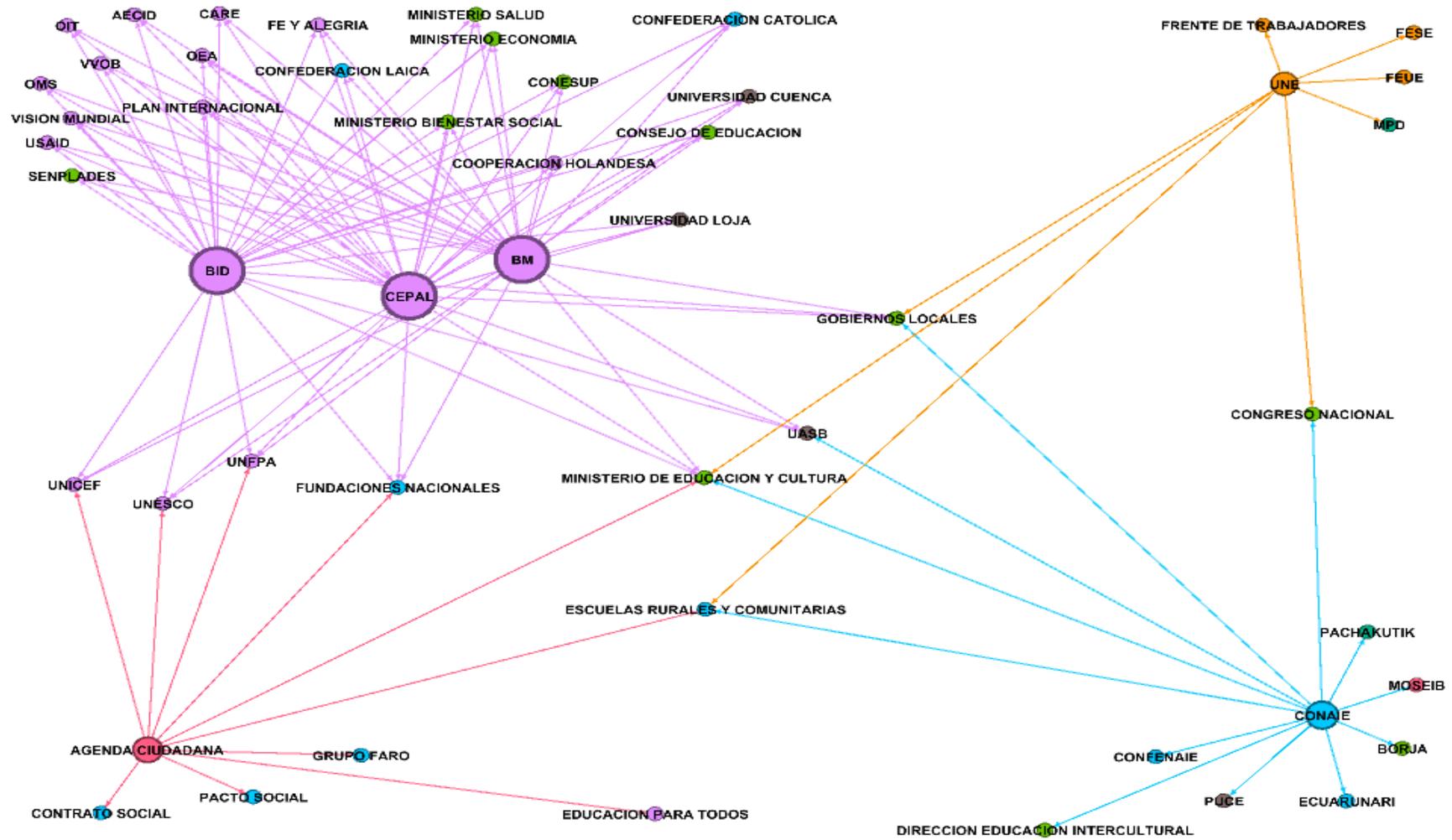
ORGANISMO INTERNACIONAL	(35,29%)
ESTADO	(21,57%)
SOCIEDAD CIVIL	(19,61%)
GREMIO	(7,84%)
ACADEMIA	(7,84%)
INSTRUMENTO DE POLITICA	(3,92%)
PARTIDO POLITICO	(3,92%)

Fuente: Producto de la presente investigación incorporado en *Gephi*

De acuerdo al análisis de datos sobre la red de Contexto ingresados al programa informático *Gephi*, fue posible obtener la ilustración 4 en la que se presenta la estructura de dicha red, conforme a la organización de los nodos o actantes de acuerdo a las creencias programáticas previamente analizadas en este apartado. De esta forma, la estructura de la Red de Contexto se centra en cuatro polos de actantes, conforme a cada una de las ideas programáticas presentadas. Existen una serie de nodos que se encuentran en el centro de la estructura o entre dos de los polos marcados por las creencias programáticas, son estos actantes que comparten vínculos con una y otra idea, teniendo acciones de traducción o cumpliendo con roles de intermediarios entre las creencias programáticas de la estructura. Cumpliendo este papel, entre las cuatro creencias programáticas, se encuentra el, entonces, Ministerio de Educación y Cultura. Adicionalmente, cumplen el papel de intermediarios entre tres ideas programáticas, los gobiernos locales y las escuelas rurales y comunitarias.

Por último, este proceso de traducción también se realiza entre dos de las ideas programáticas, este es el caso del Congreso Nacional que realiza traducción entre la defensa de las condiciones laborales y la interculturalidad. Así mismo, la Universidad Andina Simón Bolívar cumple con este papel entre la idea de interculturalidad y la eficiencia y competitividad. Lo mismo sucede con UNFPA, UNESCO, UNICEF y las fundaciones nacionales entre las ideas de eficiencia y competitividad y calidad y equidad de la educación. Así mismo, las aristas permiten evidenciar el vínculo de origen con el nodo correspondiente (Ilustración 4):

Ilustración 4. Red de Contexto Conforme a las Creencias Programáticas



Idea 1: Eficiencia y competitividad	Idea 2: Condiciones laborales	Idea 3: Interculturalidad	Idea 4: Calidad y equidad
--	--------------------------------------	----------------------------------	----------------------------------

Fuente: Producto de la presente investigación incorporado en Gephi

A su vez, a partir de la estructura previamente presentada es posible definir los actores que tienen un mayor grado nodal de acuerdo a la dimensión que estos tienen en el gráfico. Conforme a lo planteado en el primer capítulo de este documento y lo mencionado por Wasserman y Faust (1994), los actores que son más influyentes o más vinculados a otros, son los que tienen una mayor centralidad. Este grado nodal permite evaluar la centralidad que un actor posee dentro de la estructura y el rol protagónico e influencia que ocupa en la transmisión y toma de decisiones con respecto a la creencia programática (Wasserman y Faust 1994). En este sentido, es posible establecer a los actantes que tienen centralidad por su grado nodal por cada una de las ideas programáticas de la red de contexto. De esta forma, se evidencia que quienes toman las decisiones en sobre eficiencia y competitividad son el Banco Mundial, el BID y la CEPAL. A su vez, en cuanto a la creencia de defensa de las condiciones laborales, se evidencia que la UNE es quien ocupa este papel central. En las dos últimas redes se evidencia que la CONAIE ocupa la centralidad con respecto a la idea de educación intercultural y la Agenda Ciudadana en la creencia programática sobre la calidad y equidad educativa. De forma general, por el grado nodal predominante, se observa que en la red de contexto son el Banco Mundial, el BID y la CEPAL quienes tienen mayor influencia en la toma de decisiones.

En cuanto a la centralidad de esta red, el análisis de datos realizado a través de *Gephi* nos permite evidenciar que esta cuenta con un grado de distribución de 2,235, lo cual confirma cuantitativamente que la centralidad se encuentra repartida en poco actantes. A su vez, esta estructura cuenta con un diámetro de 4 y un radio de 2, indicando con el diámetro que los puntos más lejanos se encuentran a 4 nodos del centro y con el radio que aquellos más cercanos se encuentran a dos nodos de distancia. Finalmente, todos los nodos tienen una distancia promedio de camino de 2,8 entre unos y otros. Todo esto evidencia que es una estructura que no se encuentra concentrada, lo que permite corroborar que la toma de decisiones no se encuentra constreñida en pocos actantes y que, a su vez, son pocos quienes participan efectivamente en el proceso de toma de decisiones (Wasserman y Faust 1994).

Finalmente, en cuanto a la heterogeneidad de esta red, se ha obtenido el dato de la densidad que permite evaluar que tan cohesionada y conectada se encuentra una estructura. En definitiva, la densidad permite valorar que tan equitativos son los vínculos entre los diversos actores que la

conforman (Sandström y Carlsson 2008). Por tanto, a mayor cohesión menor nivel de heterogeneidad y, considerando que el máximo de esta variable sería 1 y que la densidad de esta red con los vínculos dirigidos se enmarca en 0,045 y cuando los vínculos no son dirigidos 0,089; por tanto se puede concluir que la misma tiene un alto nivel de heterogeneidad.

4.3. Análisis de Estructuras y Relaciones de las Redes de Políticas

A partir del análisis de actores que conforman la red del contexto, así como desde el análisis bibliográfico desarrollado en los capítulos previos, es posible identificar tres creencias programáticas que estructuran la red del diseño de las políticas de atención a la deserción escolar que se enmarcan en el Plan Decenal de Educación de Ecuador 2006-2016. El análisis de estas tres creencias programáticas se centra en la propuesta de la Teoría Actor-Red, considerando a los actantes vinculados, y en el rastreo de las ideas que les permite consolidar las interacciones al interior de la red, así como la estructura final de la misma. De esta forma, a partir del análisis de las creencias programáticas será posible identificar la estructura de la red, la interacción existente al interior y los recursos y habilidades que entran en juego para generar procesos de traducción, procesos de purificación y actores que se convierten en punto de paso obligado.

Para consolidar la información obtenida a través de la revisión bibliográfica, en esta sección se incorporarán los datos obtenidos en las entrevistas realizadas a los actores claves definidos conforme al análisis de contexto. De esta manera, se ha seleccionado a tres representantes de los distintos sectores y como informantes claves: Lic. Alfredo Astorga como representante de la Academia, investigador educativo y vinculado a la sociedad civil durante la construcción del PDE; Msc. Freddy Peñafiel como representante del Gobierno y quien desempeñó distintos cargos en el Ministerio de Educación entre 2011 y 2017; Esp. Mario Bustos Rosero, quien participó en la construcción del PDE como miembro de la Ecuarunari, principal organización indígena vinculada en políticas educativas, y uno de los actuales dirigentes del pueblo Cayambe, manteniendo su actuación con respecto al ámbito educativo. De igual forma, se buscó establecer contacto con algún representante de la UNE que participó en la construcción del PDE, sin embargo, por la situación que vivió este sindicato docente durante los años precedentes y que finalizó en la suspensión y eliminación de su personería jurídica, así como la situación política en la que se encuentran actualmente los distintos grupos y organizaciones de maestros, no fue

posible obtener la entrevista. De todas formas, la información de los tres entrevistados y la bibliografía revisada, permiten identificar la participación de la UNE como gremio docente. De esta manera, a través de la información obtenida, es posible organizar a los actores, en función de sus ideas, en la estructura de tres redes conforme se describe a continuación.

La primera de estas ideas programáticas se estructura a partir de la creencia identificada como privatización de la educación vs. defensa de la educación pública. Esta creencia programática se sustenta en un doble sentido, en el que la primera vía se estructura a partir de los programas sociales autónomos, en los que la educación se encuentra prácticamente tercerizada y condicionada a la injerencia económica de organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, banca nacional e internacional e instituciones de carácter religioso. Son estas entidades quienes establecen la definición de necesidades y líneas de acción (J. Echeverría 2006). Entre los recursos con los que cuentan en esta primera vía de esta creencia programática, se evidencia su relación directa con la población a la que atienden a través de sus propias unidades ejecutoras que, en un inicio, actúan de forma independiente a la autoridad educativa nacional. De esta forma, esta red cuenta con una interacción directa, desde sus unidades ejecutoras, con los gobiernos locales, escuelas rurales y comunitarias y, en el mejor de los casos, con el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta interacción se logra a través de las competencias de planificación, diseño de programas, contratación de personal específico para sus zonas de incidencia y administración de recursos (Minteguiaga 2014).

En cuanto a los actantes que estructuran la primera vía se evidencia que ninguno de los entrevistados hace referencia a la participación de estos durante la etapa de formulación del PDE. Lo que permite interpretar que no existía una idea unificada sobre la deserción escolar, desde esta creencia programática sustentada en la actuación autónoma y directa de los actantes, y tampoco una propuesta unificada y sustentada en los recursos que se ponen en ejecución y que sea específica de atención de la problemática y que pueda transformarse en resultado de política de esta idea programática. Así mismo, Astorga menciona durante la entrevista que las agencias estuvieron parcialmente en la construcción del PDE, sin embargo, asumen un rol mucho más participativo y estable en la implementación de políticas educativas, ya que cuentan con programas ya diseñados, posibilidad de invertir y financiamiento para destinarlos en la

implementación de políticas educativas, como recursos específicos de estos actantes que conforman esta sección de la red (Astorga Bastidas 2019). Con respecto a estos mismos actantes, Peñafiel también refiere que existió participación específica durante la fase de implementación de políticas de atención a la deserción. Además, menciona que existió una amplia participación de la cooperación internacional, en especial de agencias como UNESCO y UNICEF (Peñafiel Larrea 2019).

Como segunda vía de esta idea programática se encuentra la defensa de la educación pública, misma que se sustenta en las acciones de maestros y maestras que defienden sus derechos laborales. Desde esta idea programática, como se mencionó previamente en este documento, se defiende el rol docente como único habilitante y recurso válido para la implementación y generación de la educación pública. Esta sección vincula a actantes como la UNE, la FEUE y la FESE y los convierte en aliados en la defensa de ciertos requerimientos educativos (Luna Tamayo y Astorga 2011). Se sustenta en el principal planteamiento de la organización del magisterio, la reivindicación profesional docente a través de sus salarios y la firma de contratos colectivos para el fortalecimiento de la educación pública (Zamora García 2009). Su principal recurso es la articulación de los tres organismos sindicales, que se genera un bloque unificado entre educadores y educandos, ambos beneficiarios directos y actores protagonistas de cualquier política educativa. A su vez, se debe considerar que estas organizaciones no vinculan a la totalidad de maestros ni estudiantes. Como otro recurso, tienen una estrecha relación con escuelas de las principales ciudades del país, calificadas como emblemáticas, institutos normalistas y con la universidad pública.

Conforme lo plantea Astorga, en el momento de construcción del plan estos gremios se encuentran presentes y, con una actuación específica de la UNE. Sin embargo, durante el proceso de implementación la participación de estas organizaciones se debilita por sus propias actuaciones y por la intervención directa del Estado. Además, conforme lo refiere el entrevistado, la postura de estos gremios se basó en la defensa de temas administrativos, ascensos, salarios y defensa a los maestros, dejando de lado el tema pedagógico y sin aportar con opiniones sobre política educativa específica. Se establece una actuación de los gremios limitada a la carrera profesional de docentes y no se vinculan en el debate de temas educativos, más allá de lo

administrativo (Astorga Bastidas 2019). En este sentido, se evidencia que la idea que sustenta esta sección de la idea programática se basa en la atención a la deserción, o cualquier otra problemática educativa, a través de la mejora de las condiciones laborales de las y los maestros. Por otro lado, desde la postura de Peñafiel, se plantea que se contó con la participación de estudiantes y maestros en la implementación de distintas políticas educativas destinadas a atender la deserción escolar, no de manera específica de estas organizaciones sino de grupos aislados que, más adelante, se conformaron en nuevos gremios y organismos. Peñafiel, a pesar de resaltar que el proceso de implementación fue participativo con estos actores de la comunidad educativa, considera que esta participación fue móvil por el corto tiempo que, por ejemplo, los estudiantes pueden permanecer en estas organizaciones o gremios. Desde esta postura se plantea que existió la participación de la Red de Maestros, como la organización más grande y fuerte de representación de docentes desde 2006. También se menciona la participación de otras organizaciones como el Frente Unionista de Trabajadores de la Educación (FUTE), la Organización de Profesores de Educación General Básica de Guayaquil y otras organizaciones de docentes y estudiantes (Peñafiel Larrea 2019). Con respecto a este tema, desde la postura de Bustos, esta participación durante el proceso de implementación fue manipulada por el Gobierno, ya que no existió un debate crítico o una conformación orgánica de estos organismos o participaciones de docentes y estudiantes (Bustos Rosero 2019).

A través de estas dos vías se estructura la creencia programática de privatización de la educación vs. defensa de la educación pública como una sola, esto porque, a pesar de ser distintas y con sus propios actores y recursos, existe un proceso de traducción permanente entre estas, porque existe un intercambio de recursos constante, en el que los organismos internacionales financian los proyectos y son los maestros quienes, en la práctica, los implementan. Adicionalmente, en el proceso de diseño del PDE, se evidencia a través del análisis presentado, que ambas secciones de la red tienen una participación intermitente durante la formulación y se vuelven mucho más activos en el proceso de implementación de los mismos. Por ejemplo, de acuerdo a la información referida por los actores claves, se puede ver que, en el marco del PDE, la participación de las agencias de cooperación internacional se centra en la fase de implementación, a través de otorgar recursos o asistencia técnica específica para la implementación de ciertos programas. Con respecto a esto, Astorga menciona que la

participación de las agencias de cooperación internacional no cambia la agenda y establece una relación específica y política con el Estado. Esta relación entre agencias de cooperación y Estado depende de la línea de acción y el discurso político que establece cada Gobierno (Astorga Bastidas 2019). Lo mismo sucede con el sindicato de maestros, según lo refiere Peñafiel, quien está presente en todo el proceso de implementación, con un cambio del nombre del actante pero manteniendo la postura de defensa de derechos laborales de las y los maestros (Peñafiel Larrea 2019).

Como segunda creencia programática se encuentra aquella que está establecida sobre la creencia programática de construcción de educación intercultural y bilingüe en respeto a las culturas de pueblos y nacionalidades. En esta red participan como actantes principales las organizaciones indígenas y los pueblos y nacionalidades, que sustentan su participación en el reconocimiento de la interculturalidad y la inclusión de su propia cosmovisión en las propuestas pedagógicas y políticas educativas, plantean la enseñanza desde sus propias lenguas y la preservación de sus culturas (Vélez 2008). Esta red también vincula a gobiernos locales y sobre todo con aquellos en donde la población indígena es mayor o sus autoridades son parte de organizaciones indígenas. Además, las organizaciones indígenas tienen relación con el gobierno nacional, a partir de su participación política con su propio partido.

Esta idea se estructura de forma distinta, ya que cada actor participa también como veedor de aquellas políticas o programas educativos que se han implementado (J. Echeverría 2006). De esta forma, como principal recurso que se pone en juego se evidencia la capacidad organizativa de los pueblos y nacionalidades, quienes, a través de la misma, generan mecanismos de exigibilidad y establecen procesos de participación más activa y permanente. Conforme lo menciona Bustos durante la entrevista, desde la propia visión de los pueblos y nacionalidades el movimiento indígena inició con un proceso de exigibilidad de políticas de educación a través de la agenda de la niñez y las propias confederaciones de cada uno de los pueblos y nacionalidades. Desde esta perspectiva se planteaba que la deserción escolar debía ser evaluada desde una visión integral que considere que la problemática escolar no es una temática exclusiva de la educación y que sus orígenes se basan en causas estructurales como la pobreza, las inequidades sociales existentes, la desnutrición y la anemia, dificultades que afectan de manera específica y con mayor incidencia a

la población indígena. Por esto, se planteaba que se debía atender a la deserción escolar desde intervenciones integrales, que permitan atender otro tipo de necesidades que evitaba que niños, niñas y adolescentes acudan o rindan en la escuela y que las familias indígenas tengan un real interés por enviar a sus hijos e hijas a la escuela y que finalicen sus estudios. El planteamiento de las organizaciones indígenas se centró en la atención al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, desde una perspectiva de pertinencia cultural. Se evidenciaba también que la discriminación en la escuela a los miembros de pueblos y nacionalidades, era un factor predominante para incrementar los índices de deserción escolar en esta población y represión de la cultura y el uso de la propia lengua (Bustos Rosero 2019). Este primer recurso cuanto, por sí solo, con un impacto potente y permite generar acciones para acceder a un segundo recurso que está constantemente en juego como es la asistencia técnica y financiera, en la que los distintos actores participan, en función de su análisis interno de recursos y necesidades de las zonas de incidencia. Este parte de la propuesta de alcanzar una de educación de calidad y atención específica para la población del área rural y poblaciones vulnerables de áreas urbano-marginales (Luna Tamayo y Astorga 2011).

En cuanto a la implementación y evaluación de políticas de atención a la deserción escolar que surgen del PDE, Bustos refiere que se evidenció que las mismas no daban respuesta las necesidades de pueblos y nacionalidades, generando mayor discriminación y con imposición de acciones que alejaban a las poblaciones indígenas de su lengua y su cultura. En cuanto a las políticas destinadas específicamente a la atención de la deserción escolar, se evalúa que estas no incorporaron la pertinencia escolar, como el transformar el almuerzo escolar del Programa de Alimentación Escolar en desayuno escolar, que se basaba en la entrega de galletas y bebidas empacadas, desconociendo las realidades culturales de pueblos y nacionalidades. Lo mismo sucede con la política educativa para mejorar las condiciones físicas de las instituciones educativas, lo cual provoca el cierre de escuelas comunitarias. La implementación inicial de esta política educativa ocasiona un proceso de demanda social e indígena, lo que provoca una calibración que resulta en la unificación de instituciones educativas. Sin embargo, esta unificación escolar desconoció la realidad de las comunidades y coadyuvó a incrementar la deserción escolar de la población indígena ya que las nuevas instituciones educativas no contaban con pertinencia cultural, se encontraban alejadas de las comunidades y la distancia generó una

percepción de inseguridad que desencadenó que las familias opten por no enviar a sus hijos e hijas a la escuela (Bustos Rosero 2019).³ A su vez, Astorga también refiere que la participación de las organizaciones indígenas tuvo dificultades, aunque plantea que si existió participación en la fase de construcción del PDE. Desde esta postura se argumenta que, al momento de la implementación el Gobierno coopta y funcionaliza los intereses de la población indígena, generando manipulación y un proceso que limita la posibilidad de una postura crítica de estas organizaciones (Astorga Bastidas 2019).

En definitiva, la creencia de educación intercultural tiene unos actantes específicos y que ponen en juego la exigibilidad como el principal recurso de esta estructura. De igual forma, se evidencia que las organizaciones indígenas tienen clara la definición de la problemática y esto les permite identificar el momento en que son efectivamente partícipes del diseño del PDE y el momento en el que el Gobierno asume el protagonismo y se convierte en punto de paso obligado para alcanzar los resultados de política. En este proceso, conforme lo argumenta Bustos (2019) no se realiza un efectivo proceso de traducción de la creencia programática de esta red y por tanto, las acciones implementadas no responden a la misma. En contraposición, Peñafiel menciona que las políticas sí tuvieron pertinencia cultural y, para esto, se abordó la temática desde el Estado generando una Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe al interior del Ministerio de Educación. De esta forma se contó con la participación de la población indígena y como ejemplo se planteó la traducción del MOSEIB y el diseño de uniformes que finalizó con dos modelos de uniformes con características propias de las comunidades (Peñafiel Larrea 2019).

Como tercera y última creencia programática se encuentra aquella fundamentada en la educación como un derecho para todas y todos. Como menciona Astorga, esta creencia parte de la concepción de no abordar la problemática como deserción escolar sino como abandono, esto centrado en que la deserción pone la responsabilidad en el o la estudiante y, conforme a los análisis realizados, se evidencia que es el sistema o la escuela quienes empujan a que las o los estudiantes salgan. Esta diferencia en el concepto permite pasar de la cobertura y la tasa de matrícula a un enfoque de calidad educativa que requería analizar el fenómeno como multicausal,

³ Se debe mencionar que no fue posible contrastar con datos cuantitativos este incremento en la deserción escolar de la población indígena por las dificultades de cálculo de este indicador, conforme a lo enunciado en los capítulos precedentes.

establecer medidas de retención al interior del sistema y una alta importancia para tratarlo desde sus raíces profundas. La multicausalidad del abandono escolar implicó que no exista un consenso entre los distintos actantes para definir de manera específica la problemática, por lo que, el único acuerdo se basa en que la calidad de la educación que implica temas que van más allá de los logros pedagógicos, por lo que intervinieron aspectos vinculados a la convivencia y a los derechos y a la importancia de incluir indicadores sobre la retención, como la tasa de terminación de estudios (Astorga Bastidas 2019).

Dentro de esta creencia programática participan una serie de actantes diversos, sin embargo, se evidencia que el rol protagónico lo tienen las organizaciones de sociedad civil, al menos en el proceso de formulación de las políticas educativas. Este mismo protagonismo, posteriormente, es asumido por el Estado, mismo que se encuentra presente durante todo el diseño a través de una diversidad de actores que desempeñan distintas posiciones dentro de la red. Con respecto a la participación de las organizaciones de sociedad civil, Astorga reconoce que fue un proceso inédito por la amplia diversidad de actores. Sin embargo, en este transcurso se pone en evidencia una problemática que no había sido considerada previamente en el ámbito educativo y esta se enmarca en la participación del Estado en igualdad de condiciones con los demás actores, buscando generar mecanismos que permitan tomar decisiones de manera conjunta y sin relegar la participación de la sociedad civil y ubicar de manera natural al Estado como el tomador de decisiones. En este sentido, durante el diseño de las políticas de atención a la deserción escolar del PDE la sociedad civil participó en la formulación de las propuestas y luego se retiró, sin entender que la participación involucra el proceso completo y la responsabilidad de la formulación de propuestas, la implementación y la evaluación de las mismas. Por lo que, en la evaluación del PDE no existe una sociedad civil visible y orgánica (Astorga Bastidas 2019). En esta misma línea, Peñafiel añade que, en la fase de evaluación de la implementación del PDE se contó con la participación de varios movimientos y grupos, entre los que se destaca a docentes, estudiantes, rectores y se nombra también a Grupo Faro y Contrato Social por la Educación. Sin embargo, este último, en las fases de implementación y evaluación participa emitiendo críticas, según refiere por Peñafiel. De igual forma se considera que el problema de la participación se da porque, al momento de la aprobación del PDE, existió una “efervescencia de participación, diez años después y al momento de la evaluación, esta efervescencia había disminuido bastante”

(Peñañiel Larrea 2019). Sin embargo, desde el Estado se intentó recoger estas propuestas para implementarlas, uno de estos ejemplos es la incorporación del bachillerato para población con escolaridad inconclusa, mismo que fue una demanda importante de las organizaciones de sociedad civil y se incorporó para brindar cobertura a población adulta y joven (Peñañiel Larrea 2019).

En este sentido, el protagonismo de esta creencia programática oscila entre actantes de la sociedad civil y del Estado. Considerando que, por parte del Estado se encuentran vinculados como actores el Ministerio de Educación por ser la autoridad competente en el tema, el Ministerio de Economía y Finanzas que es quien orienta la asignación de recursos y el financiamiento de ciertos programas, proyectos y políticas. Además, se encuentra como actor preponderante el Congreso Nacional y, posteriormente la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 y la Asamblea Nacional. Este último actor cobra relevancia en tres momentos específicos: como Congreso Nacional es quien apoya que se genere la consulta popular sobre el PDE en 2006. Posteriormente, a través de la Asamblea Nacional Constituyente de 2008, ciertos de los parámetros que sustentan el PDE pasan a ser mandatos constitucionales al incorporarse en la Constitución de la República del Ecuador. Finalmente, a través de la Asamblea Nacional se genera una legislación específica que, según se argumenta, se sustenta en la propuesta educativa del PDE (J. Echeverría 2006).

Con respecto a la participación y el rol directo que tiene el Estado en el proceso de diseño del PDE y, específicamente, con respecto a las políticas de atención a la deserción escolar, las entrevistas brindan una serie de información que permite definir su actuación. Esta actuación se centra, en primer lugar, en un cambio de la estructura del propio Ministerio de Educación, el cual, previo a la Ley Orgánica de Educación Intercultural – LOEI -, tenía una única función administrativa y con unidades que gestionaban las distintas secciones educativas con respecto a procesos administrativos de ingreso de estudiantes, ingreso de profesores, administración de instituciones educativas públicas, currículo, construcciones. De esta manera, funcionaban como unidades administrativas aisladas los distintos niveles: básica, bachillerato, educación de adultos, bachillerato técnico, educación intercultural bilingüe. Con la LOEI se establece un área específica de educación encargada de articular el proceso en un solo currículo y una sola política nacional,

integrando así un sistema educativo nacional. Además, con respecto a la deserción, al igual que desde el planteamiento de la Academia, se pone énfasis en el sistema que expulsa a la o el estudiante, por lo que se lo aborda como abandono escolar. La atención de este fenómeno, a través de políticas educativas, buscaba promover una movilización social y movilización política, a través de la participación de otros sectores en ámbitos en los que previamente no participaban, como en educación superior. En este sentido, según Peñafiel plantea que el rol protagónico del Estado se asume dado que la implementación de políticas públicas tiene un costo de oportunidad que debe ser evaluado y que esta es una responsabilidad única del Estado. Por tanto, desde el Ministerio de Educación se generó un rol distinto dependiendo de dos momentos: implementación y evaluación. En la fase de implementación, se menciona que el Estado tuvo un rol directivo, considerando que, conforme a la LOEI y la Constitución de la República del Ecuador, es el Ministerio de Educación la autoridad educativa nacional y la entidad que debía asumir la responsabilidad de la implementación del PDE, así como las demás políticas educativas. Sin embargo, se debe considerar que el PDE contó con un aval de la sociedad en general, por lo que, el Estado asumió el rol de su implementación, buscando cubrir los objetivos a partir de las distintas políticas educativas que se generaban desde el Ministerio de Educación (Peñafiel Larrea 2019).

Con respecto a la fase de implementación y el rol del Estado, Astorga argumenta que en la construcción del PDE no se plantean acciones sobre el financiamiento, por lo que este queda bajo responsabilidad del Estado. Desde el rol del Estado, para la fase de implementación y considerando la necesidad de financiamiento, solo se convoca a las organizaciones de cooperación internacional, mismas que apoyan ciertas líneas específicas del PDE. Adicionalmente, se evidencia que existe un Estado que no ha aprendido a negociar, lo que lleva a que la cooperación internacional decida qué se va a financiar y, por tanto, qué se va a implementar. Por tanto, en la fase de implementación se evidencia el rol protagónico del Estado y, por falta de experiencia en negociación, la delegación en el proceso de implementación (Astorga Bastidas 2019). Finalmente, desde la perspectiva de las organizaciones indígenas se plantea que la implementación del sistema educativo nacional, a partir de la LOEI, respondió a las necesidades ideológicas y económicas de quienes manejaban el poder y el Estado, no a las necesidades de las comunidades indígenas (Bustos Rosero 2019).

En esta fase de implementación se argumenta, desde la postura del Gobierno, que se contó con la participación de actores directos de la educación y dependiendo de cada política. Entre estos se detalla a la comunidad educativa, conformada por profesores, estén organizados o no, a familias de estudiantes, estudiantes y autoridades de las instituciones educativas. Además, en gran parte de la implementación hubo participación de organizaciones de cooperación internacional. Además, se incorporó a la población afroecuatoriana a través del programa de etnoeducación para los pueblos afros. Por otra parte, y con respecto a la participación ciudadana, se menciona que el Ministerio de Educación implementó canales de participación a través de herramientas tecnológicas para que la sociedad pueda participar en la política pública, ya que se plantea que el Estado solo tiene el rol de abrir la oportunidad y que, quienes tienen alguna opinión, puedan emitirla desde estos canales (Peñañiel Larrea 2019).

En cuanto a la fase de evaluación de las políticas educativas, se menciona que, desde el Estado, no existió una evaluación de cada política sino una evaluación general cuando el período de aplicación del PDE finalizó. Para realizar este cierre, se generó una mesa de diálogo, en la que se construyó una nueva propuesta de política educativa. Este proceso de evaluación se dio desde el año 2015, en el que el Estado juega un rol de facilitador ya que es quien debe sistematizar las observaciones y comentarios para generar la evaluación y la nueva propuesta (Peñañiel Larrea 2019). Desde la visión de la Academia y la sociedad civil, Astorga plantea que el Estado cobra un especial protagonismo porque la sociedad en su conjunto se retira. De esta forma, el Estado es quien realiza la evaluación de sus acciones y de la implementación propia que realizaron conforme a su visión del PDE. Esto implicó que la evaluación esté basada en los logros obtenidos, sin responder a la realidad y anulando voces que, desde la Academia, demostraba que el PDE se cumplió de manera muy limitada. Finalmente, se plantea que esta evaluación fue utilizada como un proceso político y los resultados de esta evaluación se asumieron como campaña del Gobierno, que enuncia una participación general y se define como protagonista (Astorga Bastidas 2019). De igual forma, desde la perspectiva de las organizaciones indígenas se plantea que, a pesar de la exigencia constante, nunca fue posible ver como las demandas realizadas en la construcción del PDE se implementaban, ejecutaban o evaluaban (Bustos Rosero 2019).

La construcción participativa del PDE fue un proceso que, en el ámbito educativo, no se había alcanzado hasta la fecha, considerando la participación de diversidad de actores y que finalizó con una consulta popular que fue aprobada mediante el 60% de votación a nivel nacional. Sin embargo, en el proceso de implementación y evaluación no contó con la actuación de las organizaciones de sociedad civil. Esto porque se considera que la educación es un asunto específico de educadores y se planteó que la participación de políticas educativas debe centrarse en docentes, estudiantes, directivos y ciertas organizaciones vinculadas, específicamente, a temas educativos. Dejando de lado a otros actores que deberían tener una incidencia significativa y relevante en el tema, como derechos humanos, finanzas, empresas privadas, cultura, entre otros. Además, se considera que, desde las organizaciones de sociedad civil que lideraron la construcción del PDE existió una segunda dificultad, centrada en la falta de una estrategia integral de comunicación para que los temas no se reduzcan solo a aquellos sectores históricamente interesados en el tema y que la sociedad pueda participar, efectivamente. Para esto se plantea la necesidad de trabajar también con medios de comunicación y, de esta manera, establecer opiniones públicas y críticas sobre temáticas que se establece que nadie más conoce (Astorga Bastidas 2019). En este sentido, el principal recurso que se pone en juego es la diversidad de actores que participaron en un primer momento, aunque este fue un recurso que se diluyó a lo largo del proceso, se puede considerar que este permitió generar un intercambio y enriquecer los resultados de política.

En cuanto a esta segunda red, al igual que en la anterior, a través de la revisión bibliográfica y del análisis presentado en este documento, se han determinado los actantes que se encuentran presentes en el proceso de diseño de políticas educativas de atención a la deserción escolar. Esto, considerando que el proceso de diseño de una política pública incluye la formulación, la implementación y la evaluación de la misma (Howlett 2011). Desde esta perspectiva, la siguiente tabla evidencia todos los actantes vinculados en la estructura de la red de diseño, conforme al *ID*, *Label* y Tipo, al igual que fueron presentados para la red de contexto (Tabla 4):

Tabla 4. Actantes de la Red de Diseño

ID	Label	Tipo
INORMALES	NORMALISTAS	ACADEMIA
UPUBLICAS	UPUBLICAS	ACADEMIA
AN	ASAMBLEA NACIONAL	ESTADO
ANC2008	CONSTITUYENTE 2008	ESTADO
CNAC	CONGRESO NACIONAL	ESTADO
CNE	CONSEJO DE EDUCACION	ESTADO
CORREA	CORREA	ESTADO
GOBLOC	GOBIERNOS LOCALES	ESTADO
MEF	MINISTERIO ECONOMIA	ESTADO
MINEDUC	MINISTERIO EDUCACION	ESTADO
PALACIO	PALACIO	ESTADO
SEIB	SUBSECRETARIA INTERCULTURAL	ESTADO
SENPLADES	SENPLADES	ESTADO
FESE	FESE	GREMIO
FEUE	FEUE	GREMIO
FUTE	FRENTE TRABAJADORES DE EDUCACION	GREMIO
ORGMSCST	ORGANIZACIONES MAESTROS ESTUDIANTES	GREMIO
PROFGYQ	ORGANIZACION PROFESORES BASICA GYQ	GREMIO
RED	RED DE MAESTROS	GREMIO
UNE	UNE	GREMIO
AGENNIÑEZ	AGENDA NIÑEZ	INSTRUMENTO DE POLITICA
CON2006	CONSULTA POPULAR 2006	INSTRUMENTO DE POLITICA
CONS2008	CONSTITUCION 2008	INSTRUMENTO DE POLITICA
ETNO	ETNOEDUCACION	INSTRUMENTO DE POLITICA
LOEI	LOEI	INSTRUMENTO DE POLITICA
MOSEIB	MOSEIB	INSTRUMENTO DE POLITICA
PDE	PDE	INSTRUMENTO DE POLITICA
AECID	AECID	ORGANISMO INTERNACIONAL
BID	BID	ORGANISMO INTERNACIONAL
BM	BM	ORGANISMO INTERNACIONAL

FEYALEGRIA	FE Y ALEGRIA	ORGANISMO INTERNACIONAL
PLAN	PLAN INTERNACIONAL	ORGANISMO INTERNACIONAL
SNV	COOPERACION HOLANDESA	ORGANISMO INTERNACIONAL
UNESCO	UNESCO	ORGANISMO INTERNACIONAL
UNFPA	UNFPA	ORGANISMO INTERNACIONAL
UNICEF	UNICEF	ORGANISMO INTERNACIONAL
VVOB	VVOB	ORGANISMO INTERNACIONAL
WV	VISION MUNDIAL	ORGANISMO INTERNACIONAL
MPD	MPD	PARTIDO POLITICO
PACHAKUTIK	PACHAKUTIK	PARTIDO POLITICO
COMEDUC	COMUNIDAD EDUCATIVA	SOCIEDAD CIVIL
CONAIE	CONAIE	SOCIEDAD CIVIL
CONFENIAE	CONFENIAE	SOCIEDAD CIVIL
CONFPUENAC	CONFEDERACIONES PUEBLOS	SOCIEDAD CIVIL
CSocEduc	CONTRATO SOCIAL	SOCIEDAD CIVIL
ECUARUNARI	ECUARUNARI	SOCIEDAD CIVIL
ESCRYC	ESCUELAS RURALES Y COMUNITARIAS	SOCIEDAD CIVIL
FARO	GRUPO FARO	SOCIEDAD CIVIL
FUNNAC	FUNDACIONES NACIONALES	SOCIEDAD CIVIL
IEEMLEMATICOS	EMBLEMATICOS	SOCIEDAD CIVIL
PACTOSOC	PACTO SOCIAL	SOCIEDAD CIVIL

Fuente: Producto de la presente investigación

Como se evidencia en la tabla precedente y en la Ilustración 5, estos actores fueron categorizados por el tipo. Por tanto, a partir de la estructura de la Red de Diseño se evidencia que esta también cuenta con 51 nodos o actantes, igual que en la Red de Contexto, a pesar que muchos de ellos surgen recién en esta estructura o se transforman en otros. Estos 51 actantes se encuentran vinculados entre sí, a través de un total de 60 aristas. Adicionalmente, se evidencia que un 21,57% de los actantes de esta red representan a organismos de internacionales, otro 21,57% a organizaciones de sociedad civil y un último 21,57% a entidades del Estado. De esta forma se evidencia que se incorporan actantes de distintas categorías, repartiendo la presencia masiva de los organismos internacionales que se encontraba en la Red de Contexto. A su vez, existe un 13,73% de gremios presentes, otro 13,73% de instrumentos de política, un 3,92% de miembros de la Academia y otro

3,92% de partidos políticos. En este sentido, los colores de los nodos presentes en la estructura de la Red de Diseño son aquellos presentes en la tabla 4 y en la siguiente ilustración (Ilustración 5).

Ilustración 5. Distribución de Actores de la Red de Diseño

	ORGANISMO INTERNACIONAL	(21,57%)
	SOCIEDAD CIVIL	(21,57%)
	ESTADO	(21,57%)
	GREMIO	(13,73%)
	INSTRUMENTO DE POLITICA	(13,73%)
	ACADEMIA	(3,92%)
	PARTIDO POLITICO	(3,92%)

Fuente: Producto de la presente investigación incorporado en *Gephi*.

Considerando los actores previamente definidos y el análisis de las tres creencias programáticas que entran en juego en el diseño de políticas educativas de atención a la deserción escolar, la red se estructura de acuerdo como se presenta en la Ilustración 6. En esta Red se han ubicado las ideas programáticas de la siguiente manera: la idea de mercantilización de la educación vs. educación pública se encuentra en la parte superior de la estructura; los actores que sustentan la idea de educación intercultural se encuentran a la derecha de la estructura y los nodos de educación como derecho se encuentran en la esquina inferior izquierda. Esto considerando que esta misma red incorpora todo el proceso de diseño, en el que, durante la formulación las tres ideas se encuentran completamente diferenciadas y son integradas a través del PDE, actante que cumple el rol de traductor e intermediario. Sin embargo, en las fases de implementación y evaluación de las políticas educativas de atención a la deserción escolar, es el Estado quien asume el protagonismo y la traducción de las creencias en resultados de políticas, a través del Ministerio de Educación y del ex Presidente Correa. Por tanto, en esta fase, se evidencia una disolución de las ideas como tal y una concentración de las mismas en los actantes que ejercen un protagonismo y que se encuentran ubicados en el centro de la estructura de la red, conforma a la Ilustración 6.

Adicionalmente, a partir de la estructura presentada en la ilustración previa, es posible definir los actantes que tienen un mayor grado nodal de acuerdo a la dimensión que estos tienen en el gráfico. Conforme a lo planteado en el primer capítulo de este documento y lo mencionado por Wasserman y Faust (1994), son estos actores quienes tienen una mayor influencia dentro del proceso de toma de decisiones y asumen un papel central dentro de la estructura, es decir, tienen una mayor centralidad (Wasserman y Faust 1994). En este sentido y como se evidencia en la estructura de la Red de Diseño, es el Ministerio de Educación quien se posiciona como el actor con mayor grado nodal. Esto considerando que, como se mencionó previamente, asume el protagonismo y la traducción de las tres ideas durante las fases de implementación y evaluación del diseño de políticas educativas de atención a la deserción escolar. A su vez, otro actante tiene una segunda posición conforme al grado nodal, este es el PDE que realiza el proceso de traducción de las ideas en la fase de formulación. Finalmente, en tercer lugar de grado nodal se encuentran cuatro actantes específicos: en primer lugar la UNE quien realiza el proceso de traducción en la vía de defensa de la educación pública para llevarla al PDE en la fase de formulación; en segundo lugar se encuentra la CONAIE quien realiza la traducción de la idea de educación interculturalidad para incorporarla al PDE en la fase de formulación; Contrato Social cumple con la misma función que las dos precedentes para la idea de la educación como un derecho; y, finalmente, el ex Presidente Correa quien realiza la traducción de estas tres ideas en las fases de formulación, implementación y evaluación sobre todo con otras entidades del Estado. En este sentido, el Ministerio de Educación y el PDE serían los actores más prestigiosos, conforme al término utilizado por Wasserman y Faust (1994), dado que son quienes están vinculados con el mayor número de actantes de la Red de Diseño.

En esta misma línea, en cuanto al análisis cuantitativo de la centralidad de los actantes de la estructura, los datos obtenidos del programa informático *Gephi* nos permiten evidenciar que la Red de Diseño cuenta con un grado de distribución de 1,176, lo cual indica que la centralidad se encuentra condensada en un solo actor. Confirmando, de esta forma, el análisis cualitativo de la estructura de la Red de Diseño. A su vez, esta estructura cuenta con un diámetro de 5 y un radio de 3, indicando con el diámetro que los puntos más lejanos se encuentran a 5 nodos del centro y con el radio que aquellos más cercanos se encuentran a tres nodos de distancia. Finalmente, todos los nodos tienen una distancia promedio de camino de 2,67 entre unos y otros. Todo esto

evidencia que es una estructura concentrada, en donde pocos actantes participan en el proceso de toma de decisiones y que, quienes quieren participar del diseño de estas políticas, deben pasar por otros actantes que son quienes traducen y posicionan sus ideas (Wasserman y Faust 1994).

Finalmente, en cuanto a la heterogeneidad de esta red, se ha obtenido el dato de la densidad que permite evaluar que tan cohesionada y conectada se encuentra una estructura. En definitiva, la densidad permite valorar que tan equitativos son los vínculos entre los diversos actores que la conforman (Sandström y Carlsson 2008). Por tanto, a mayor cohesión menor nivel de heterogeneidad y, considerando que el máximo de esta variable sería 1 y que la densidad de esta red, cuando los vínculos son dirigidos, se enmarca en 0,024 y cuando los vínculos no son dirigidos en 0,047. De esta forma se puede evidenciar que la misma tiene un alto nivel de heterogeneidad.

En definitiva, a partir de la estructura de la Red de Diseño, se puede concluir que la misma tiene un alto nivel de heterogeneidad entre los actores que participan en la misma. Sin embargo, la centralidad nos permite evidenciar que para participar en la misma existirá un proceso de traducción de sus ideas mediado por una serie de actores, hasta llegar al proceso de toma de decisiones que se encuentra centralizado en un solo actante. En este sentido, esta red es heterogénea, con participación intermediada por 4 actantes y con la toma de decisiones establecida en 2 actores durante la formulación y en 1 actor para la implementación y evaluación.

Al realizar una comparación entre las estructuras de la Red de Contexto y la Red de Diseño, es posible evidenciar que las dos tienen una baja densidad, tanto si los vínculos son dirigidos como cuando no lo son, por lo que se puede hablar de estructuras heterogéneas. Sin embargo, al momento de compararlas se evidencia que la Red de Diseño es aún más heterogénea que la Red de Contexto.

Por otro lado, se cuenta con una serie de datos para realizar el análisis de centralidad y, a partir de esta variable, se evidencia que el grado nodal, en el caso de la Red de Contexto es de 2,235 y en la Red de Diseño es de 1,176. Esto permite evidenciar que, en el caso de la primera Red son varios actantes quienes realizan el proceso de traducción, mientras que, en el caso de la Red de

Diseño es un solo actor el que asume este prestigio. A estos valores para el cálculo de la centralidad, se suma el diámetro, el radio y la distancia de camino. A través de estas variables se evidencia que, aunque las dos estructuras tienen el mismo número de nodos, el menor número de vínculos y la propia estructura, posicionan a la Red de Diseño como más amplia y en donde los actantes se encuentran más distantes de quien asume el rol protagónico y toma de decisiones. A su vez, con respecto a la distancia de camino, es posible considerar que los actantes de las dos redes deben pasar por un proceso de doble traducción para que sus ideas sean consideradas en el diseño de políticas educativas de atención a la deserción.

Finalmente, conforme se presenta en la siguiente tabla de comparación, las dos redes son heterogéneas y cuentan con el mismo número de actantes dentro de su estructura. De igual forma, la participación de estos actantes requiere un proceso de traducción similar en las dos estructuras y la toma de decisiones y el prestigio, en el caso de la Red de Contexto se encuentra distribuida entre pocos actores, mientras que en la Red de Diseño se encuentra concentrada en un solo actor (Tabla 5).

Tabla 5. Comparación de estructuras de la Red de Contexto y de la Red de Diseño

REDES	NODOS	ARISTAS	DENSIDAD DIRIGIDA	DENSIDAD NO DIRIGIDA	CENTRALIDAD			
					GRADO	DIÁMETRO	RADIO	DISTANCIA DE CAMINO
Red de Contexto	51	114	0,045	0,089	2,235	4	2	2,8
Red de Diseño	51	60	0,024	0,047	1,176	5	3	2,67

Fuente: Producto de la presente investigación

Con respecto a este proceso de centralidad en cada una de las estructuras es posible evidenciar que la toma de decisiones en el diseño participativo de políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del PDE 2006-2016, se encuentra concentrado en un solo actor y que la participación inicial que lleva a este PDE se disuelve en las fases de implementación y evaluación.

En este sentido, es importante tomar en cuenta que se evidencia que, en las tres creencias programáticas que intervinieron en esta red, contaron con participación y pasaron por un proceso

de traducción que, por lo general, estuvo liderado por un solo actor que llevó la misma hasta la formulación del PDE. Desde esta perspectiva se debe considerar que, si bien cada creencia programática venía sostenida por actantes distintos, los datos evidencian que, en la estructura, es un solo actor de cada una quien cuenta con esta participación efectiva, prestigio y toma de decisiones al momento de la formulación. A esto se debe añadir que, de acuerdo a la información bibliográfica y los datos brindados por los informantes claves, la participación de los demás actantes fue visible solamente en el momento de la formulación del PDE, llevando sus ideas a la construcción de los objetivos y en la definición de propuestas de política. Sin embargo, al momento de la implementación y evaluación de estas mismas propuestas, estas organizaciones, en su mayoría desaparecen, se retiran o son retiradas, y el rol protagónico es asumido por el Estado, encabezado por el Ministerio de Educación y por el ex Presidente Correa. Entre estos, el caso más evidente de este hecho, es la suspensión o disolución de la UNE.

En este sentido, el Estado cobra una posición centralista, sobre todo en el proceso de implementación y evaluación de las políticas de atención a la deserción escolar que surgen del PDE. El Estado asume un rol protagónico, en el que es un punto de paso obligado para los demás actores y, además, define quienes son los demás actores que deben participar. Así, es este actante quien asumen el rol de traducción de las tres creencias programáticas en los resultados de política, por lo que, en la propia estructura de la Red de Diseño se evidencia como estas ideas se diluyen para conformar un nuevo bloque. Esta centralidad del Estado es la que, conforme a lo planteado por Bustos (2019) y Astorga (2019), debilita la traducción de las creencias programáticas en los resultados de políticas específicos para atención a la deserción escolar.

4.4. Análisis de Resultados de Políticas

Como último aspecto de análisis del Modelo Ideacional de Kisby, se encuentran los resultados de políticas, ya que estas son las que permiten evidenciar las ideas, los intereses y los actores que se posicionan con respecto a una política pública específica. En este caso, para el presente análisis se utilizará la información bibliográfica obtenida con respecto a la trayectoria de las políticas de atención a la deserción escolar y los argumentos y datos obtenidos de las entrevistas, a profundidad, realizadas. Además, la información entregada por los actores permitirá evaluar si las

políticas que surgen del Plan Decenal de Educación, con respecto a la atención de la deserción escolar, pueden ser evaluadas como innovadoras.

La trayectoria de las políticas de atención a la deserción en el Ecuador, permiten orientar aquello que se considere como innovador y que, efectivamente, se implementó como respuesta al análisis participativo de esta problemática, en el marco del PDE. Por tanto, se inicia el análisis de la trayectoria a partir de las políticas implementadas entre las décadas de los años cincuenta y ochenta, años en los que se incrementa la tasa de matrícula por el crecimiento económico que se origina en el auge petrolero. En estos años, la política educativa se centra en incrementar la cobertura a través de tres acciones específicas: incremento de docentes al magisterio, aumento de escuelas sobre todo en áreas rurales y programas de mejora pedagógica y de atención al analfabetismo que surgen de las propuestas de los institutos normalistas (Luna Tamayo y Astorga 2011). Como se evidencia, en estas décadas el enfoque no se centra en la atención a la deserción escolar de manera específica, sino en ampliar la cobertura a las poblaciones previamente excluidas y en atender con programas remediales a quienes no fueron incluidos en las propuestas educativas.

A partir de la década de los setenta se consolida un proceso expansivo de la educación a través del incremento de la tasa de matrícula y la atención de dos líneas de acción específica: fortalecimiento de la educación técnica y programas de atención al analfabetismo. En este sentido se incorporan ciertas políticas específicas que buscan atender la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo, especialmente de quienes se encuentran en grupos vulnerables. Por este motivo se implementa la política de obligatoriedad de seis años de educación primaria en las escuelas rurales y la incorporación de secundaria diversificada que permite incluir y fortalecer la educación técnica, en ciertas poblaciones del país. Esto también involucra la incorporación de docentes en el magisterio (Luna Tamayo y Astorga 2011).

En las dos décadas posteriores, entre los años ochenta y noventa, el país vivió una situación de crisis política que implicó cambios constantes de gobierno. Esto permitió iniciar con un proceso de incorporación de nuevos actores en el diseño de políticas educativas y limitó la centralidad y burocratización de la toma de decisiones (Ponce 2000). Sin embargo, se mantuvo una postura de

políticas educativas centradas en ampliar la cobertura que se articuló a través de impulsar la educación técnica, la educación rural y permitió incorporar el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe, además de mantener los programas remediales de atención al analfabetismo (Minteguiaga 2014). Estas políticas o programas educativos, si bien no atienden directamente a la deserción escolar, permiten visibilizar las desigualdades del sistema educativo y buscar la inclusión de ciertos grupos que habían sido excluidos o atenderlos con programas remediales.

Para la década de los años noventa la atención de la educación se centra en la calidad y la atención al analfabetismo. Sin embargo, dentro del eje de la calidad educativa se incorpora ya un análisis de la repetición escolar, la deserción y abandono y la sobre edad de la población escolar (Ponce 2000). Considerando que en esta década, producto de la crisis política, se incorporan una serie de actores que generan estrategias y acciones específicas que atienden a la deserción escolar desde distintas aristas. Una de estas es la obligatoriedad de diez años de educación básica, lo que permite un mayor tiempo de permanencia en el sistema educativo de niños y niñas.

Adicionalmente, se incorpora el sistema de medición del aprendizaje a través de las pruebas APRENDO. Estas buscan evaluar que el contenido de educación sea pertinente y evaluar si se obtienen los niveles de aprendizaje esperados para cada grupo de edad (Luna Tamayo y Astorga 2011). Además se incorporan una serie de programas focalizados que pretenden atender a las poblaciones históricamente excluidas y que buscan eliminar otras barreras de acceso y permanencia en la educación por situaciones sociales específicas. Entre estas se destaca la incorporación del Programa de Alimentación Escolar que busca que niñas, niños y adolescentes permanezcan en el sistema educativo a través de la dotación de alimentación y que, no deserten para buscar fuentes de ingreso que les permita alimentarse en sus hogares. También se incorpora el Bono de Desarrollo Humano que, desde el inicio está centrado en atender a mujeres con hijos menores de edad y que, al igual que el Programa de Alimentación Escolar, pretende otorgar un soporte económico a las familias para que niños, niñas y adolescentes no deserten de la escuela por la necesidad de trabajar (Ponce 2000).

Finalmente, a inicios de los años 2000 y previo a la aprobación del PDE, se implementan ciertas políticas y programas educativos que mantienen su sustento en la calidad y que incorporan la idea programática de la educación como un derecho que debe atender, de manera especial, a los

grupos históricamente excluidos. Así, se incorporan una serie de programas que atienden a la calidad educativa y que están dirigidos a distintos sectores de la sociedad. Estos proyectos surgen de la intervención de los distintos actores, no tienen articulación y su implementación es sumamente focalizada y de corto plazo (J. Echeverría 2006). Entre estas propuestas se encuentran las escuelas saludables, proyectos medio ambientales, se mantiene el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe, el fortalecimiento del bachillerato técnico, el Programa de Alimentación Escolar y el Bono de Desarrollo Humano que toma una nueva orientación al adquirir corresponsabilidad con la educación de niños, niñas y adolescentes y la atención en salud del núcleo familia que es beneficiario de este.

A partir de esta trayectoria de las políticas educativas de atención a la deserción escolar, es posible evidenciar que estas, inicialmente, no surgen como atención específica a esta problemática sino para ampliar la cobertura. De esta forma, existen políticas que permiten la permanencia y que no fueron diseñadas para este propósito. Entre estas se encuentran: incorporación de docentes en el magisterio, fortalecimiento del bachillerato técnico productivo y obligatoriedad de años de educación general básica. A su vez, a partir de la década de los noventa y por la crisis política, empiezan a intervenir distintos actores que limitan la centralidad de toma de decisiones por parte del Estado. A partir de esta participación, se incorpora como temática de interés la permanencia de niñas, niños y adolescentes en la escuela y se incorporan dos políticas específicas que se mantienen hasta la actualidad: la corresponsabilidad del Bono de Desarrollo Humano y el Programa de Alimentación Escolar. Además, surgen una serie de iniciativas aisladas, de atención focalizada y cortoplacista que atienden a esta problemática desde la visión individual de cada uno de los actores.

Si bien las políticas de atención a la deserción escolar descritas no pueden ser catalogadas como innovadoras a partir de la participación de distintos actores en la construcción del PDE, una vez que se genera el proceso de definición de la problemática a través del proceso de construcción del Plan y se establecen las líneas de acción de los 8 objetivos, estas se incorporan en los requerimientos educativos que los actores de la red de política plantean al Estado. A través del PDE estas se organizan y se mantienen, con la finalidad de eliminar las barreras de acceso y factores expulsivos del sistema educativo (Astorga Bastidas 2019).

Como una de las principales políticas de atención a la deserción escolar se evidencia el incremento de presupuesto del Estado destinado a educación y la eliminación de barreras de acceso. Esta política permite que las y los estudiantes de instituciones públicas dejen de cubrir con ciertas cuotas que limitaban su continuidad educativa y provoca que niñas, niños y adolescentes migren de educación particular o fiscofamiliar a una educación pública efectivamente gratuita. En esta política se evidencia que se posiciona la idea programática de garantía de derechos y del derecho a una educación gratuita y de calidad, idea programática sustentada por las organizaciones de sociedad civil conforme a lo planteado en el apartado previo (Luna Tamayo y Astorga 2011). De acuerdo a lo argumentado por Astorga, esta se podría considerar como una política innovadora y que, efectivamente, surge de las propuestas y planteamientos iniciales que sustentaron la construcción del PDE. Por lo que este podría ser considerado como un resultado de política de la estructura e interacción de la red. Esta política de eliminación de barreras de acceso permitió cubrir aspectos multicausales de la deserción escolar y se vincula con la eliminación de cuotas de matrícula y de ingreso, así como la dotación de uniformes, textos escolares y transporte. Según se plantea en un análisis de la aplicación de esta política, la misma produjo mayor seguridad y permitió la migración a la educación fiscal descrita (Astorga Bastidas 2019). Con respecto a esta misma política, Peñafiel también argumenta que, desde el Estado se la evalúa como innovadora. Esto considerando que se eliminan las barreras de acceso con estableciendo un uniforme escolar que, aunque no se entrega de forma universal, permite la retención escolar a poblaciones históricamente excluidas de las zonas rurales y urbano marginales, además otorgando una priorización universal para toda la educación inicial. Así mismo, se plantea que la eliminación de cuotas incluyó otras políticas asociadas como la de desarrollo profesional docente, ya que el Estado asume la vinculación y remuneración de todos los docentes de las instituciones públicas a nivel nacional, lo que impide el cobro de cuotas para este fin a las familias. Adicionalmente, se considera que esta eliminación de barreras incluyó también la asignación organizada y con enfoque territorial de cupos para que todas las personas puedan acceder a la educación pública. Finalmente, se incorpora la entrega universal de libros de textos que permite eliminar otra de las barreras de acceso (Peñafiel Larrea 2019). Por otro lado, sobre esta misma política, Bustos plantea que no tuvo pertinencia cultural por lo que no se estableció una educación de calidad y plenamente gratuita. Con respecto a la pertinencia cultural se plantea que los uniformes no respondían a la vestimenta de cada pueblo y nacionalidad, lo

mismo sucedía con los textos escolares y con los docentes, quienes no conocían la cultura ni la lengua de las comunidades a las que eran asignados. De esta forma se evalúa que esta política no incluyó la demanda de las organizaciones y poblaciones indígenas (Bustos Rosero 2019).

En definitiva, la política de la eliminación de las barreras de acceso a educación para potenciar la retención escolar, aplicada a través de la eliminación de cuotas, dotación de textos escolares y uniformes, plantea una construcción participativa y que surge de la idea programática de las organizaciones de sociedad civil. Sin embargo, desconoce la pertinencia cultural como principal demanda de las organizaciones indígenas. Esta política puede calificarse como innovadora pero no como resultado de la participación de todos los actores vinculados.

Como otro de los factores preponderantes de la política educativa se encuentra la articulación del Modelo de Educación Intercultural Bilingüe dentro del Sistema Educativo Nacional, lo que permite retomar la rectoría del Estado en las escuelas rurales. Esta acción se sustenta en la idea programática de la educación intercultural (León Trujillo 2011). Si bien, el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe no es una política que surja del proceso participativo de construcción del PDE, su incorporación en el Sistema Nacional Educativo como integral se plantea como un proceso de reordenamiento educativo que busca dotar de pertinencia intercultural a todo el sistema y dotar de servicios a toda la población a nivel nacional. En esta línea, la política preponderante se encuentra vinculada con el cierre de instituciones educativas comunitarias y la construcción, dotación e implementación de las Unidades Educativas del Milenio - UEM (Venegas Guzmán 2016).

Esta política tiene una lectura distinta desde cada uno de los actores entrevistados, sin embargo, para los tres es considerada como innovadora en el país, sin embargo, no surge de ninguna de las ideas programáticas de los actores vinculados en la red. Además, para la implementación de esta política se excluyó, de forma específica y directa a las organizaciones indígenas que son quienes sustentaban la idea de la interculturalidad de la educación. Desde su perspectiva, la llegada a la comunidad de docentes que no conocen la lengua y la cultura generó maltrato por no hablar de forma correcta el castellano, discriminación por el uso de otras lenguas, culturas y vestimentas y, de igual forma, se limitó la pertinencia cultural reprimiendo el uso de la propia lengua y la

aplicación de contenidos y objetivos educativos que no se vinculaban con las problemáticas o las realidades de las comunidades. Adicionalmente, se menciona que el Estado centra las políticas de calidad educativa en la implementación de infraestructura considerada como moderna, con equipamiento moderno y que se califica como un fracaso porque no atendió a la deserción escolar porque no observó las realidades de cada contexto. Se califica como fracaso por Bustos porque la implementación de las UEM implica el cierre de las escuelas comunitarias y que, frente a las demandas que realizan las organizaciones y comunidades indígenas, se le cambia el nombre a unificación de instituciones educativas. Esta unificación no respondió a la realidad territorial por lo que ocasionó una mayor deserción ya que las familias indígenas dejaron de enviar a sus hijos e hijas a la escuela por las largas distancias que debían recorrer, la existencia de fallas geográficas intermedias en el perímetro de las UEM y porque debían transitar por senderos y caminos desolados que ponían en riesgo la seguridad de niñas y niños. Como reacción a esta política, ciertas comunidades y familias contrataron transporte para sus hijos e hijas, eliminando de esta forma la gratuidad, o dejaron de mandarlos a la escuela (Bustos Rosero 2019). Adicionalmente, En cuanto a la entrevista realizada a Astorga, se nombra a las UEM como una propuesta innovadora, sin otorgar más información ya que esta no parte del PDE (Astorga Bastidas 2019).

Desde la postura del Estado, esta se evalúa como una de las principales políticas de calidad y equidad educativa y, como una, de las más innovadoras. Se plantea que las UEM se implementaron en lugares geográficos priorizados por contar con necesidades básicas insatisfechas, altos niveles de abandono escolar y sectores con los peores resultados académicos en pruebas estandarizadas. Por tanto, este criterio buscó atender a lugares donde no existían escuelas y cubrir las necesidades de implementar niveles superiores para que niñas, niños y adolescentes puedan seguir asistiendo y permanezcan en el sistema escolar. Esto permite ampliar la cobertura, dotar de educación inicial a todas las instituciones educativas que se construyeron o remodelaron y que la población de 3 a 5 años acuda a educación. Con esta política, conforme al planteamiento del Estado, se atendía la deserción escolar ya que los estudiantes podían continuar su educación en sus mismas escuelas y que los más pequeños puedan asistir para que los adultos salgan a trabajar (Peñafiel Larrea 2019). Con respecto a la educación inicial, Bustos menciona que esto generó una ruptura en el proceso ya que los niños de 1 a 3 años acudían a los centros administrados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, y los de 3 a 5 años a

las instituciones educativas completas, por lo que las infraestructuras ni los programas de educación contaban con pertinencia cultural (Bustos Rosero 2019).

Si bien la política educativa se considera como innovadora para atender a la deserción escolar por los tres actores entrevistados, esta no parte del diseño participativo ni representa a ninguna de las ideas programáticas de la red. Por tanto, es evidente que este resultado de política muestra el protagonismo, centralismo y toma de decisiones preponderante que asume el Estado, quien, a partir de su propio análisis, plantea la necesidad de dotar de infraestructura, insumos y unificar el sistema para atender a la deserción escolar.

Finalmente, en el planteamiento de ideas de los entrevistados surgen otras tres políticas enunciadas como innovadoras y que atienden a la deserción escolar. Sin embargo, su implementación es previa a la aplicación del PDE, por lo que estas estrategias tendrían que ser abordadas más como una calibración de políticas educativas previas para atender a esta necesidad, que como el diseño participativo de una política innovadora. La primera que se plantea es el Programa de Alimentación Escolar – PAE – y que, según se manifiesta, pasa de ser almuerzo escolar a desayuno escolar y a estar bajo la gestión y organización directa del Estado. De esta forma, se plantea que la entrega del desayuno escolar, que se realizó de forma focalizada para instituciones educativas de zonas rurales y urbano-marginales, permitió que las y los estudiantes puedan asistir y obligó a las familias a enviarlos a la escuela. Además de transformarla en desayuno, asegurar su dotación para la población focalizada, en este proceso de calibración se optó por la entrega de alimentos prefabricados para facilitar la logística, la dotación de carga energética y nutricional que requiere esta población, asegurar estándares de salubridad y su entrega durante los 200 días del año escolar (Peñañiel Larrea 2019). Sin embargo, se evalúa que la calibración de esta política educativa, si bien atendía a la idea programática planteada por las organizaciones indígenas sobre la necesidad de atender a causas más estructurales de la deserción escolar, no vigilaba el tema de pertinencia cultural y alejaba a niñas y niños de los alimentos tradicionales de su comunidad para reemplazarlo con alimentos procesados (Bustos Rosero 2019). Si bien esta política no puede ser calificada como innovadora, por su existencia previa al PDE, su calibración o ajuste respondía a una de las ideas programáticas planteadas por

las organizaciones indígenas, atendía directamente a la atención de la deserción escolar, sin embargo no cumplía con la pertinencia cultural también planteado por pueblos y nacionalidades.

Otra de las políticas que tiene una trayectoria previa al PDE, conforme se detalla en párrafos anteriores, es la incorporación de la política de promoción inmediata y el incremento de años de educación básica obligatoria. Esta política se calibra y adapta a través de las estrategias de flexibilización, la eliminación de exámenes para promoción entre años y la incorporación de nuevas oportunidades para cumplir los requisitos y superar cada nivel. Desde la perspectiva de Astorga, esto se sustentó en planteamientos más cuantificables, que buscaban la incorporación de indicadores medibles y que tuvieron resultados positivos en cuanto a la atención a la deserción escolar (Astorga Bastidas 2019). En este mismo sentido, Peñafiel manifiesta que la eliminación del acto de terminación de primaria permitió establecer en el imaginario colectivo que el subnivel máximo es décimo año de educación básica y que era factible acceder a bachillerato. Además, esto apoyó el proceso de aumento de años en las instituciones educativas que, previamente, mantenían una oferta solo de primaria y, por tanto, se universaliza la educación general básica (Peñafiel Larrea 2019). Si bien esta política tiene una trayectoria previa al PDE y no puede calificarse como innovadora, su adecuación se sustenta en el reconocimiento de la educación como un derecho que mantenían las organizaciones de sociedad civil y atiende, de manera directa y específica, a las políticas de retención educativa.

Como última política abordada durante las entrevistas y calificada como innovadora, aunque su trayectoria es previa a la aplicación del PDE, es el fortalecimiento del bachillerato técnico. Desde el planteamiento de Peñafiel se sostiene que, durante la implementación del PDE, se genera un cambio curricular que permite incorporar la demanda de sociedad civil sobre la atención a aquella población de jóvenes y adultos que desertó porque necesitaba trabajar y de adolescentes que estaba en riesgo de desertar para vincularse laboralmente. De esta forma se fortalece la opción del Bachillerato Técnico, dotando de más opciones laborales, y se incorpora el Bachillerato Técnico Productivo como una opción para atender a la problemática socioeconómica del país y que esta población pueda trabajar sin necesidad de dejar de estudiar. Adicionalmente, se incorpora el bachillerato intensivo para jóvenes, lo que permite que la población que desertó del ámbito escolar pueda finalizar sus estudios en un año. Este último programa remedial estaba planificado

para entregar un estipendio mensual a las personas adultas que estudiaban, sin embargo, por temas de costo de oportunidad el Estado no pudo implementarlo (Peñañiel Larrea 2019). Si bien esta política se califica como innovadora, responde a las ideas programáticas de atención a problemáticas estructurales planteadas por las organizaciones indígenas e incorpora la idea programática de educación como un derecho planteada por las organizaciones de sociedad civil, la misma cuenta con una trayectoria previa y, en su fase de implementación o evaluación no se evalúa como participativa.

En definitiva, conforme al análisis realizado con respecto a la trayectoria de políticas educativas de atención a la deserción escolar, el diseño participativo y enmarcado en el PDE 2006-2016, existe una sola política educativa que cumple con el calificativo de innovadora. Esta se centra en la eliminación de barreras de acceso a la educación a través de la dotación de uniformes, textos escolares y el proceso de asumir todos los costos del proceso educativo fiscal por parte del estado para eliminar las cuotas extraordinarias que debían asumir las familias. Aunque esta política educativa se califica por las organizaciones indígenas como falta de pertinencia cultural, idea programática promulgada por este actor, la misma cumple con los demás requisitos:

- No tiene una trayectoria previa en el país
- Es un resultado de política que atiende al objetivo de retención escolar
- Incorpora las ideas programáticas de distintos sectores: atención a las causas estructurales de la deserción planteada por las organizaciones indígenas, atiende a las solicitudes laborales de los gremios de docentes y estudiantes, considera a la educación como un derecho conforme lo plantean las organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, se considera que esta es el único resultado de política innovador que surge del proceso participativo de diseño del PDE. Sin embargo, es importante reconocer que la falta de pertinencia cultural, da muestra que las fases de implementación y evaluación no fueron, efectivamente, participativas de acuerdo al análisis realizado en el apartado anterior.

Conclusiones

Conforme al análisis realizado en el presente estudio es posible identificar una serie de conclusiones y recomendaciones con respecto a la propia teoría, al caso de estudio seleccionado conforme a las políticas de atención a la deserción escolar que se enmarcan en el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2016 y al análisis de resultados basado en el Modelo Ideacional de la Teoría Actor – Red, centrada en el Neo-institucionalismo Sociológico. Por tanto, con respecto a estas líneas se han determinado las siguientes conclusiones:

Considerando que, para la presente investigación se planteó por política pública a aquellas decisiones de las autoridades gubernamentales para intervenir en una problemática social definida en función a la participación de distintos actores y con respecto a una población específica y que esta definición implica que se considere a la política pública desde la definición de la problemática con los distintos actores vinculados en el proceso (Boussagnet, Jacquot y Ravinet 2009), fue necesario que el análisis e investigación se sustente en el enfoque teórico que considere que los problemas públicos se definen a partir de las instituciones que proveen una perspectiva específica sobre el entorno y los aspectos que se encuentran afectando de determinada manera una situación dada. Esta definición del problema genera que se realicen acuerdos entre grupos de interés y tomadores de decisiones, quienes se encuentran determinados por las instituciones. Por tanto, se planteó como marco conceptual de referencia al neo-institucionalismo sociológico, que considera que los resultados de las políticas surgen a partir de la interacción entre actores, que son quienes estructuran determinadas conductas. Así, las políticas públicas son las soluciones ideales a los problemas, conforme a los arreglos establecidos entre los actores que participan y sus determinadas ideas e intereses (Fontaine 2015).

Adicionalmente, es importante considerar que el diseño de políticas es uno de los temas de análisis e investigación que más importancia ha adquirido, ya que es necesario entenderlo por sí mismo y a las acciones vinculadas con esta: la adopción de una de las opciones, la implementación y la calibración (Howlett 2014). Para el presente estudio se identificó al diseño de políticas como el encuentro entre el conocimiento de los efectos que ocasionarán ciertos instrumentos de políticas y la aplicación de ese conocimiento en el desarrollo mismo y la

implementación, con respecto a los resultados. Este análisis parte de una demanda y que esta desplegará un abanico de alternativas que también se verán afectadas por el contexto heredado, aspectos espaciales y temporales y acuerdos políticos previos (Howlett y Mukherjee 2014). El diseño implica una superposición de la formulación de políticas, la toma de decisiones y la implementación de estas, involucrando a actores, ideas e intereses en cada una de estas. Este enfoque analítico permitió que no se consideren los resultados de políticas de forma aislada, que se realice un análisis de su trayectoria y que la misma se incorpore también a un análisis del contexto nacional y educativo en el que se diseñaron. A su vez, el realizar un análisis de las ideas permitió organizar a los actantes en función de estas y así estructurar redes que responden a las creencias programáticas que cada uno de estos defendió. En este proceso también fue posible evidenciar como, a partir de las propias ideas, en cada fase del proceso, se ponen en juego infinidad de recursos que son los que llevan a establecer vínculos, tomar decisiones y negociar posiciones.

Según lo plantean Linder y Peters (1993), son los instrumentos de política los que incorporan un significado especial al proceso, ya que son las herramientas que se seleccionan específicamente para cumplir los objetivos propuestos. De esta forma, los instrumentos en conjunto hacen referencia al contenido entre los que se escogió para la construcción de las políticas públicas. Esto permite evaluar la participación efectiva de cada uno de estos actores, quienes plantearon sus propias ideas, las que se consolidaron en propuestas de instrumentos específicos. Distintos tipos de ideas, tienen distintos efectos en los elementos del diseño de políticas e influyen, de manera directa, en la elección de instrumentos (Howlett 2014). Con respecto al diseño de políticas públicas, la incorporación de nuevos actores y la consolidación de relaciones diversas se encuentra también presente. Esto conlleva a considerar que, dentro del proceso de diseño, están presentes las ideas de los distintos actores. En definitiva, el diseño de políticas públicas pasa de ser una función específica de los órganos de gobierno del Estado para ser un proceso participativo, en el que se debe analizar quiénes son los diseñadores, las ideas que incorporan en las distintas fases y cuál es el rol en el proceso de toma de decisiones. Aspectos que se hicieron tangibles a través del análisis de las estructuras de las redes basadas en las creencias programáticas.

Considerando el contexto en el que se desarrolló el Plan Decenal de Educación 2006-2016, fue necesario considerar la teoría de Habermas sobre la democracia deliberativa en la que las decisiones se toman a través de un proceso de discusión razonable, en el que participa activamente la ciudadanía. Este nuevo régimen de gobierno deriva del análisis e incorporación de la comunicación, del debate público y la propia deliberación, incorpora la actuación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para la construcción de una verdadera democracia (Fung y Wright 2003). El término participación permite identificar el proceso a través del cual, distintos actores de la sociedad civil toman posiciones y se movilizan para influir en los procesos del Estado (Oszlak 2009). Tomando en cuenta la situación de crisis política que embargaba al país y que se veía reflejada también en el ámbito educativo, la incorporación de un proceso inicial de democracia deliberativa organizado principalmente desde la sociedad civil, fue el que permitió dar continuidad e incorporar creencias programáticas específicas sobre las políticas y programas educativos, así como generar un proceso de consenso que finalizó con la incorporación del PDE como política educativa nacional a través de una consulta popular en 2006. Sin embargo, como lo demuestra el análisis de redes, esta participación inicial durante el momento de la formulación de políticas fue sustituida por una centralidad de las instituciones del Estado en las fases de implementación y evaluación. Esto, según lo plantea Astorga (2019) durante la entrevista realizada, se produjo por una falta de concepción de la verdadera participación de la sociedad civil, ya que esta participación no fue permanente ni constante y solo planteó las necesidades, retirándose o siendo retirada en los momentos en que las ideas deben traducirse a resultados de política. En este sentido, se podría considerar que, en un inicio, existió un ejercicio de democracia deliberativa, misma que fue sustituida por un nuevo ejercicio centralista tanto en estas políticas educativas como a nivel nacional, conforme se plantea en el análisis del contexto nacional de estos años.

Tomando en cuenta el amplio abanico de actores que se incorpora en la definición y construcción de políticas públicas, se optó por realizar el análisis teórico a partir de la teoría de redes de políticas públicas, y centrado en el Modelo Ideacional de Kisby. La propuesta de este autor surge del Modelo Dialéctico que se centra en la capacidad de agencia con la que cuenta la propia red y sus actores. La red pasa a ser vista como un campo de negociación en el que son los intereses y los recursos los que determinan los objetivos a los que se dirigirá este conglomerado de actores.

Por tanto, se pueden encontrar distintos tipos de redes y aquellas con alto nivel de consenso serán más fuertes, podrán persistir y posicionarán sus objetivos dentro de la agenda (Palacios Ocles 2017). Kisby (2007) evalúa que esta propuesta no presenta una explicación desde el materialismo dialéctico, ya que se deja por fuera el papel de las ideas. Esta noción implica que la red cuenta con una ideología que interviene, incluso, al momento de generar las relaciones, así como al momento de determinar las propias acciones de los actores. Conforme lo plantea Kisby, las ideas deben ser entendidas como aquel elemento que cohesiona y genera la estructura, así como permite mantener las propuestas a lo largo del proceso. De igual forma, se debe considerar a las ideas que forman parte del contexto en el que se estructura la red y aquellas que se establecen como creencias programáticas motivando a los actores a generar relaciones (Palacios Ocles 2017). El uso de este modelo permitió generar estructuras de redes que agrupen a los actantes conforme a sus creencias programáticas. Esto, en definitiva, facilitó el rastreo de actores, el análisis de la trayectoria de las políticas educativas y la conformación de las redes.

Por tanto, el presente análisis se sustentó en las ideas que son aquellas que construyen los problemas, los que generan un marco de referencia para asumir ciertas tendencias y actúan como herramientas que llevan a la acción (Saurugger 2013). A partir de las redes se crean y limitan oportunidades para las elecciones y acciones individuales y colectivas y, a su vez, la estructura está en constante cambio, considerando que las relaciones se inician, se construyen, se mantienen y se rompen. Para determinar la forma en la que funciona la red, es necesario medir la estructura y la organización de la misma, así como definir la posición que ocupan los actores en esta estructura (Sanz Menéndez 2003). De esta forma, a partir de las ideas programáticas identificadas se construyó la estructura de la Red de Contexto y de la Red de Diseño de las políticas de atención a la deserción escolar. La primera de estas redes permite evidenciar cómo se estructuró el contexto, los recursos puestos en juego y las ideas que generaron vínculos entre los actantes de esta arena de política. La segunda red, es decir la Red de Diseño, permite evidenciar la estructura propia de los actores vinculados en el proceso de diseño de las políticas de atención a la deserción escolar de acuerdo a sus creencias programáticas, tanto durante la formulación como en la implementación y la evaluación. Estas redes se definieron a partir de la Teoría Actor-Red, en la que se entiende por intermediario a quien transporta las ideas sin transformarlas y que tiene “la capacidad de poner[las] en circulación” (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra

2012, 21) o coordinar a otros actores. Por otro lado, la cualidad de mediador se aplica a quienes transforman, traducen, distorsionan aquello que recibieron antes de traspasarlo (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra 2012). Convirtiéndose en el objetivo móvil de un sinnúmero de agencias, acciones y entidades (Latour 2005). Un punto de paso obligado. Esta noción permite comprender el manejo del poder que existe dentro de la red e implica que existen mediadores que utilizan ciertas estrategias mucho más específicas, en relación a otros, que les permiten contar con un mayor poder y ser considerados como puntos de paso obligado de la información (Albornoz, Bustamante Salamanca y Jiménez Becerra 2012).

Con la construcción de las estructuras y relaciones de las redes que entraron en juego para el diseño de políticas de atención a la deserción escolar enmarcadas en el PDE 2006-2016, fue posible evaluar sus distintos determinantes. En primer lugar se evaluó si las redes se encontraban cohesionadas, considerando que una red cohesionada es una red que puede ser definida como bien conectada. Para evaluar si una red está cohesionada es posible utilizar la densidad como medida. Una alta densidad implica un mayor nivel de cierre. Esto indica que la densidad determina que tan inequitativamente se encuentran conectados los actores de la estructura. Por lo que, un alto nivel de densidad implica un alto nivel de cohesión (Sandström y Carlsson 2008). Una red que cuenta con el máximo de densidad se considera como una red completa. Para medirla se ha establecido el grado de densidad que permite evaluar el número de relaciones en las que cada vértice o actor se encuentra involucrado. Esto indica que mientras mayor sea la red, menor será la densidad y cohesión de la misma (de Nooy, Mrvar y Batagelj 2005). A partir del planteamiento realizado acerca de la cohesión, se establece que se espera una mayor homogeneidad entre actores que tienen contacto directo o que están conectados a través de intermediarios y menor homogeneidad entre actores que tienen menor contacto (Wasserman y Faust 1994). La cohesión permite identificar ciertas propiedades de la estructura de la red y, a su vez, la existencia de puentes sobre los huecos permite mostrar como un subgrupo se integra a otras constelaciones de actores y la heterogeneidad de la misma. De esta forma, cuando una red está constituida por actores distintos, se forman varios huecos en la estructura global y la diversidad de los actores se considera contando el número de unidades organizacionales representadas en cada red (Sandström y Carlsson 2008). Adicionalmente, en estas estructuras se evaluó la centralidad de los actores. De tal manera que los actores con mayor acceso, mayor

control o que se vuelven mediadores, son aquellos con mayor centralidad en la red. Finalmente, el prestigio implica el distinguir dentro de las relaciones quienes son emisores y quienes receptores, por tanto esta medida implica que se evaluará a los actores que son receptores o de prestigio. Para medir la centralidad, tomando en cuenta su definición, se lo hará a través del grado de centralidad o grado nodal de cada actor individualmente. Un actor con un alto nivel de centralidad, conforme a la medida de su grado nodal, evidencia que es un actor más visible dentro de la red ya que está en contacto directo o indirecto con muchos otros (Wasserman y Faust 1994).

A partir del Modelo Ideacional de Kisby se realizó un análisis de las ideas de contexto que estructuran esta red de actores. De esta forma, el contexto en el que se estructura la red de diseño de políticas educativas de atención a la deserción escolar, está marcado por el ámbito nacional, por el contexto ideacional y el contexto estructural. En el contexto nacional se encuentran tres ideas que son las que enmarcan el contexto ideacional y estructural para, posteriormente, estructurar la red del diseño de las políticas objeto de este análisis. Desde esta perspectiva, la primera idea del contexto nacional hace referencia a los programas y proyectos sociales con financiamiento externo, la segunda idea es la atención a grupos focalizados y, por último, la tercera hace referencia a programas remediales para atender consecuencias de las problemáticas sociales. A partir de estas ideas, es posible estructurar el contexto ideacional del ámbito educativo que se sustenta en la idea de un sistema educativo homogeneizante con programas remediales de atención focalizada. Esta idea del contexto ideacional, además, tiene una trayectoria específica que inicia en las décadas de los años 50 y 60 que se sustenta en expandir la cobertura y universalizar la educación primaria. En las décadas de los años 70 y 80, en esta trayectoria, se incorpora la idea de atención focalizada para la población rural e indígena. Más adelante, en la década de los años 90 se incorpora al contexto ideacional el posicionamiento de la idea de una reducida inversión en el ámbito educativo. Finalmente, en los años 2000 se posiciona la idea de programas y políticas de corto plazo. Con la idea del contexto ideacional, se establece el contexto estructural en el que se establece la red de diseño de políticas educativas de atención a la deserción escolar. Este contexto estructural está marcado por cuatro ideas: la primera de eficiencia y competitividad, la segunda sobre las condiciones laborales de los docentes, la tercera sobre la interculturalidad y, finalmente, la idea sobre calidad y equidad educativa.

Esta Red de Contexto se genera a partir de estas cuatro últimas ideas, las cuales definen los actores que intervienen, estructuran los vínculos y evidencian el intercambio de recursos que se pone en juego. De esta forma, la red muestra la existencia de cuatro polos aislados de ideas, que cuentan con una serie o un actor con mayor prestigio, que es quien realiza el proceso de traducción de cada una de estas ideas. Adicionalmente, existen pocos actores que se encuentran presentes en más de una idea y, cuando esto sucede, actúan más como beneficiarios que como traductores de las ideas. Finalmente, se evidencia que existe una mayor centralidad de la idea de educación basada en eficiencia y competitividad, considerando que este proceso es el que se califica como más prestigioso y con mayor injerencia en la toma de decisiones. Por tanto es esta idea la que contribuye, con más énfasis, en la estructuración de la red de diseño producto del análisis de esta investigación.

Desde este contexto se estructura la Red de Diseño, misma que se sustenta en tres creencias programáticas que se originan desde las cuatro ideas del contexto estructural. La primera de estas creencias ha sido denominada como mercantilización de la educación vs. educación pública. Esta surge de la primera y la segunda idea del contexto estructural, las cuales se consolidan en una sola dado que realizan un intercambio constante de recursos y un punto de paso obligado común que genera, incluso, que uno de los actores desaparezca de la arena pública. La segunda creencia programática surge de la tercera idea del contexto estructural, se fundamenta en la búsqueda de una educación intercultural y la incorporación como parte del sistema educativo nacional y no como un sistema paralelo. Finalmente, la tercera creencia programática se sustenta en la cuarta idea del contexto estructural y se centra en la educación como un derecho para todas y todos. A partir de estas creencias se genera la estructura de la red de diseño, en donde se evidencia que existen ciertos actantes que participan como traductores de cada una de las creencias programáticas. Además, existen dos actores que se consolidan como punto de paso obligado, el primero para la fase de formulación de las políticas educativas de atención a la deserción escolar y el segundo para las fases de implementación y evaluación de las mismas. El punto de paso obligado de la fase de formulación es el propio PDE, como instrumento de política que consolida las creencias programáticas de los distintos actores vinculados en la red. El segundo punto de paso obligado es el Ministerio de Educación que actúa en las fases de implementación y evaluación que, además, es el actor con mayor prestigio de la red.

En este sentido, es interesante tomar en cuenta que, conforme al análisis de la trayectoria y a los aportes brindados por los informantes clave, se evidencia que el prestigio de estos actores se modifica en las distintas fases del diseño de las políticas de atención a la deserción escolar. Desde esta perspectiva, en la Red de Diseño existe un mayor grado nodal de los respectivos actores específicos que son quienes sostienen y sustentan las tres creencias programáticas. Esto, tomando en cuenta que son estos actores quienes tienen la trayectoria de la consolidación de estas creencias programáticas y en la generación de vínculos y participación en su correspondiente contexto. Este protagonismo se mantiene durante la fase de formulación del PDE, es decir durante la definición de las problemáticas sociales y durante la formulación de opciones de políticas. Por el contrario, al momento de la implementación y evaluación de las políticas, es el Estado quien se posiciona como el actor que toma las decisiones. Esto también deja en evidencia que son las instituciones del Estado quienes asumen la función de traductor de estas creencias programáticas en resultados de políticas. Según lo argumentado por Bustos (2019) y Astorga (2019), este papel de traducción es el que impide que los resultados de políticas se encuentren efectivamente apegados a aquello planteado en la definición de la problemática y en el abanico de opciones sustentado por las creencias programáticas que estructuró cada una de las redes.

Al momento de analizar las variables de las dos redes es posible identificar que las mismas son heterogéneas y que cuentan con el mismo número de actantes dentro de su estructura. Asimismo, se puede decir que, en los dos casos, la participación de los actores de estas redes requiere de un proceso de traducción de sus ideas similar para que estas se posicionen. Además, los actantes que reciben prestigio en las dos redes son los mismos, en función de las ideas y las creencias programáticas. Por otra parte, se evidencia que el proceso de toma de decisiones está concentrado en un solo actor, uno en la fase de formulación y otro en la fase de implementación y evaluación. Con respecto a esta centralidad es posible evidenciar que la toma de decisiones en el diseño participativo de políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del PDE 2006-2016, se encuentra concentrado en un solo actor y que la participación inicial que lleva a este PDE se disuelve en las fases de implementación y evaluación.

En comparación con la cohesión, centralidad y prestigio, se realizó un análisis de la innovación de los resultados de políticas. Este análisis se sustentó en la formulación y selección de

instrumentos y en la evaluación de consensos para su implementación, a través de opiniones conjuntas e intereses comunes. Para este análisis el principal insumo fue la información compartida durante las tres entrevistas realizadas con los informantes clave y el análisis de la trayectoria de la política educativa de atención a la deserción escolar del país. En este sentido, se evidencia que, como producto de las tres creencias programáticas previamente enunciadas y en el marco del PDE 2006-2016, existe una sola política educativa que cumple con los requisitos para ser calificada como innovadora. Esto dado que el objetivo primordial de la aplicación de esta estrategia se orienta a la retención escolar y no cuenta con una trayectoria previa en el país. Así, solo la dotación de uniformes, textos escolares y garantizar que la educación pública sea totalmente gratuita, es la única política de atención a la deserción escolar que se origina en las creencias programáticas de las tres redes y que se califica como innovadora.

Por tanto, es posible sostener que la Red de Diseño es heterogénea en cuanto a su nivel de participación. Sin embargo, la toma de decisiones evidencia que el prestigio se encuentra concentrado en un solo actor que, en este caso forma parte del Estado. A su vez, el proceso de traducción realizado de las creencias programáticas conlleva que exista una sola política educativa de atención a la deserción escolar que puede ser calificada como innovadora. En este sentido, es posible considerar que la estructura heterogénea de esta red generó un resultado de política innovador, mismo que podría ser considerado como fundamentado en el proceso de traducción que realizó el Estado como actor de prestigio que realizó la traducción de las creencias programáticas que la estructuran.

Por otro lado, conforme al análisis desde el Modelo Ideacional es importante evaluar el contexto en el que se configuran las redes. Esta indagación parte de una evaluación acerca de las metas de educación que se han centrado en ampliar la cobertura para que los sistemas establecidos por los Estados lleguen a todas y todos los ciudadanos, incorporando a los distintos sectores y buscando conseguir sociedades más justas y equitativas (Moreno Bernal 2013). Por este motivo, el diseño de políticas y estrategias de atención a la educación se han enfocado en la cobertura del servicio, sin que se preste el mismo interés a retener a niñas, niños y adolescentes en el propio sistema educativo (Samaniego 2016). Por tanto, la definición de la deserción escolar como una problemática específica se define como el abandono de un proceso académico, antes de la edad

establecida por el sistema legalmente determinado (Torres, Gallo y Acevedo 2005). Esta problemática pasa a ser entendida como un indicador de la deficiencia del propio sistema educativo. Su medición no logra ser exacta, dado la complejidad del fenómeno y las distintas formas de análisis (Torres, Gallo y Acevedo 2005). La deserción ocurre como fase final de un proceso de riesgo que avanza y está marcado por dificultades de rendimiento académico y adaptación al entorno (Espíndola y León 2002).

A la complejidad de la atención a la deserción escolar se suma la poca o nula efectividad e ineficiencia de los sistemas educativos nacionales y locales para establecer estrategias que permitan prevenir, atender y recuperar a los estudiantes que se encuentran en riesgo de abandono. Esto convierte a la deserción en un problema generalizado y profundo de los sistemas educativos, por lo que reducirlo implica intervenciones prolongadas y consistentes, que permitan apuntar a una verdadera universalización de la educación (Estrella Zambrano 2015). Esta problemática cobra interés para el Estado cuando se evalúan los altos costos educativos, sociales y económicos que la falta de retención escolar provocan, a fin de cuentas, las políticas educativas centradas en la retención escolar evitan que sea el mismo Estado quien deba asumir los costos sociales y educativos, como programas sociales de atención a la pobreza, programas de alfabetización y transferencias monetarias, para la adecuada atención a quienes no han culminado su proceso educativo y no pueden insertarse en el sistema laboral (Espíndola y León 2002). Así mismo, el evitar la deserción educativa permite que el sistema educativo y el Estado cuenten con una inversión más eficiente, consoliden sociedades más sanas y limiten otras problemáticas asociadas como el analfabetismo, el uso y consumo de drogas, la delincuencia y las violencias.

A nivel nacional, la deserción escolar se consolida como una problemática pública que requiere atención a partir de los indicadores regionales que establecen que América Latina es la región que presenta la tasa más elevada de deserción escolar temprana. Para el año 2002, se consideraba que cerca del 37% de las y los adolescentes de la región, entre 15 y 19 años, abandonaban el sistema educativo y el 50% de estos lo hacía antes de completar la educación primaria. Estas cifras e indicadores trasladan el desafío de la educación a evitar el abandono escolar antes de finalizar el ciclo básico y disminuir los índices de deserción escolar, sobre todo en el ciclo medio (Espíndola y León 2002). Además, se puede evidenciar como la región ha mostrado grandes avances en

cuanto al acceso a educación, sin embargo los sistemas educativos aún no han logrado establecer procedimientos que favorezcan a la retención de niños, niñas y adolescentes para alcanzar un adecuado nivel de eficiencia terminal. En este marco, son los sectores poblacionales históricamente excluidos los que se ven mayormente afectados por la deserción y el abandono escolar (Torres, Gallo y Acevedo 2005). A través de las limitadas cifras nacionales, es posible evidenciar que la cobertura de educación ha tenido grandes logros y que este aumento se obtuvo con el diseño de políticas para mejorar la oferta y eliminar las barreras de acceso a la educación. De igual forma, se han establecido estrategias que permitieron el crecimiento del acceso a poblaciones indígenas y afro-descendientes al sistema escolar (Samaniego 2016). A su vez, aunque los datos presentados por el Ministerio de Educación no son exactos, en las últimas 2 décadas se han disminuido las tasas de deserción escolar, con excepción de aquellos años en los que hubo recesiones y crisis económicas (Sánchez 2015).

Con respecto al contexto nacional, se evidencia que los cambios en las políticas de educación han estado marcados por los requerimientos sociales, pudiendo evidenciarse dos grandes temáticas: acceso y calidad. A partir de los años noventa, el país busca un enfoque educativo centrado en la atención a la diversidad, para garantizar que la progresión de niños, niñas y adolescentes no excluya a poblaciones específicas y que permita evidenciar eficiencia en la inversión de la educación. Para el Ecuador, la garantía de la educación centrada en la atención diferenciada, inclusión de grupos menos favorecidos y disminución de la deserción escolar, implicó un movimiento social determinante (Arcos Cabrera 2008). A partir de la década de los noventa, las políticas educativas se centran en “la importancia y la necesidad de asegurar educación de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes, incluyendo a todos aquellos que están en riesgo de ser marginados” (Cortés y Giacometti 2010, 8). De esta manera, las políticas de calidad educativa centradas en la equidad buscan eliminar las barreras para que cada grupo pueda alcanzar las habilidades y competencias necesarias para avanzar en el sistema (Estrella Zambrano 2015). Más adelante, para el año 2006, se propone una Agenda Ciudadana que busca atender temas como acceso, permanencia, financiamiento y gestión de la educación. Esta segunda propuesta participativa buscó convertirse en un compromiso político e instrumento básico para el diseño de políticas públicas en materia educativa (Contrato Social por la Educación en el Ecuador 2006).

En este proceso electoral el Plan Decenal de Educación 2006-2015 se aprueba con una mayoría del 66% de votos (Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación 2007).

Este contexto educativo genera una trayectoria específica de la política educativa que, siendo analizada desde los años 50, destaca que entre los años 2000 y 2005 la crisis del país generó que las organizaciones nacionales e internacionales, así como el sector privado, busquen cubrir algunas de las necesidades del sistema educativo. Entre estos, con respecto a la equidad y retención educativa, se destaca los servicios educativos otorgados por la organización católica Fe y Alegría para personas en situación de pobreza y personas con necesidades educativas especiales. De igual forma, la Universidad Andina Simón Bolívar firma un convenio con el Ministerio de Educación para aplicar un proyecto de bachillerato en ciertos colegios seleccionados. Así también, organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la UNICEF impulsan proyectos y otorgan financiamiento para otros programas educativos (Araujo y Bramwell 2015). En todos los contextos nacionales, así como en el aspecto social y, específicamente en el ámbito educativo, han sido las organizaciones sociales quienes han participado como actores de gran incidencia en los procesos de toma de decisiones. Estos espacios públicos se han convertido en la palestra que ha permitido identificar y reconocer a organizaciones y movimientos sociales como importantes actores públicos y, a su vez, ha permitido que estos se agrupen o adquieran nuevas características como agrupación (León Trujillo 2011). Con respecto a las políticas sociales, la participación de distintos actores ha sido fluctuante, ya que, en ocasiones, esta suele limitarse por la relevancia e importancia que se otorga al conocimiento técnico y a los saberes expertos. Sin embargo, ha sido esta participación social la que ha permitido establecer procesos de control y supervisión de la calidad y eficiencia de las políticas sociales (J. Echeverría 2006).

A través de este análisis de redes, que incluye una evaluación y descripción del contexto educativo nacional y la trayectoria de políticas de atención a la deserción escolar del país, se ha podido identificar tres creencias programáticas específicas que aportan al diseño de políticas educativas que atiendan la problemática señalada, en el marco del PDE 2006-2016. Estas creencias programáticas permiten un análisis que parte de las ideas de contexto y que, a través del análisis comparativo de la cohesión, centralidad y prestigio, evidencian cuales son los actores que

se posicionan en el diseño de estas políticas educativas. A partir del análisis relacional entre la variable dependiente e independiente, es posible identificar que la hipótesis sujeta de esta investigación puede ser confirmada solo para un resultado de política que es calificado por sus actores como innovadores y que, además surge de este proceso participativo.

Finalmente, en el proceso de construcción de políticas de atención a la deserción escolar se evidencia como las redes se estructuran conforme a una respectiva creencia programática y en este inicio, en la fase de formulación, se muestran completamente heterogéneas y con la centralidad colocada en la respectiva organización que realiza el proceso de traducción de cada creencia programática para incorporarla en el PDE, actante que cumple el rol de mediador o punto de paso obligado. Sin embargo, conforme transcurre el proceso de diseño se va restringiendo la participación de actores y la toma de decisiones pasa a ser de las instituciones del Estado. Incluso, según lo argumenta Astorga (2019), muchas de estas organizaciones de sociedad civil que eran protagonistas de las creencias programáticas son retiradas o se retiran. Alcanzando, así, una implementación centralizada por parte del Estado y en la que solo intervienen ciertos actores seleccionados directamente por quien cumple con la función de traductor y punto de paso obligado entre la creencia programática formulada inicialmente de manera más participativa y el resultado de política. En cuanto a la evaluación, cabe decir que esta se ha analizado junto con la implementación en la Red de Diseño, aunque durante las entrevistas se argumentó que la evaluación fue inexistente y en caso de haberse ejecutado, esa se realizó de manera unilateral desde las instituciones del Estado.

ANEXOS

Anexo 1: Tabla de análisis de Caso Típico “Diseño participativo de políticas de atención a la deserción escolar”

Para el presente ejercicio se evaluará con 1 (uno) a las respuestas afirmativas y con 0 (cero) a las respuestas negativas.

País	Variable Dependiente Cambio de Política		Variable Independiente Coaliciones en Disputa		Valoración Final
	Reformas Educativas (a)	Planificación Estratégica (b)	Gremio de Docentes (c)	Organización de Derecho a la Educación (d)	
1. Argentina	1	0	0	1	0
2. Bolivia	1	0	1	1	0
3. Chile	1	-	1	1	0
4. Colombia	0	1	1	1	0
5. Costa Rica	-	0	0	1	0
6. Cuba	0	0	-	0	0
7. Ecuador	1	1	1	1	1
8. El Salvador	0	0	-	1	0
9. Guatemala	0	0	0	1	0
10. Honduras	1	-	0	1	0
11. México	-	1	1	1	0
12. Nicaragua	1	0	-	1	0
13. Panamá	0	-	-	0	0
14. Paraguay	0	1	0	1	0
15. Perú	1	1	1	1	1
16. República Dominicana	0	0	1	1	0
17. Uruguay	1	0	0	0	0
18. Venezuela	1	1	0	0	0

- (a) Reformas educativas: Evalúa si el país cumple con el criterio de cambio a través de la reforma de normativa sobre educación que debe ser posterior al 2002.
- (b) Planificación estratégica: Evalúa la presencia de objetivos sobre disminución de la deserción y repetición escolar en las planificaciones estratégicas, así como la presencia de programas específicos de educación para la salud y el bienestar. Se han considerado planes de educación promulgados entre 2002 y 2012.
- (c) Gremio de Docentes: Evalúa si el país cuenta con un gremio de docentes que, de manera consolidada, puede influir en la toma de decisiones. Esta coalición debe mostrar unidad de intereses, los cuales se enmarcan en reconocimiento de las funciones docentes.
- (d) Organización de Derecho a la Educación: Se evalúa si el país cuenta con foros nacionales que sean referentes a la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Esta

organización se sustenta en la defensa al derecho humano de educación en reconocimiento de las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Conforme a lo revisado en la tabla de verdad, se evidencian dos casos de países que cumplen con los criterios seleccionados, tanto para la variable dependiente como independiente: Reformas educativas (a), Planificación estratégica (b), Gremio de Docentes (c) y Organización de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (d). De esta manera se evidencia que Ecuador y Perú cumplen con estos criterios y pueden ser seleccionados. Sin embargo, considerando que Perú cuenta con una planificación estratégica que estará vigente hasta el 2021, no será posible analizar el cambio de política pública educativa desde esta perspectiva, por lo que no será considerado como caso de estudio.

En conclusión, se selecciona a Ecuador como Caso Típico de estudio, considerando que dentro del Universo de 18 países, es el único que cumple con todos los criterios establecidos para el análisis.

Anexo 2: Memorando del Ministerio de Educación Nro. MINEDUC-DNTH-2019-01765-M, sobre emisión de información solicitada sobre Ministros de Educación del Ecuador entre 1988 y 2007

MINISTERIO DE EDUCACIÓN



Memorando Nro. MINEDUC-DNTH-2019-01765-M

Quito, D.M., 03 de abril de 2019

PARA: Srta. Psic. Diana Cristina Castellanos Vela
Especialista Para la Educación Para la Democracia y el Buen Vivir

ASUNTO: EMISIÓN DE INFORMACIÓN SOLICITADA

De mi consideración:

En atención a oficio sin número, de 11 de marzo de 2019, mediante el cual solicita "(...) Copias de los nombramientos o acciones de personal de todas las personas que han ocupado el cargo de Ministro o Ministra de Educación (Ex Ministerio de Educación y Cultura, Ex Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), entre los años 1988 y 2016. Estos documentos deben contener los nombres completos de la persona que ostentaba el cargo y las fechas exactas (día, mes y año) desde y hasta que fungieron como autoridad de esta Cartera de Estado (...)", me permito remitir la información antes mencionada en físico y digital, de acuerdo al siguiente detalle:

LISTADO DE MINISTROS DE EDUCACIÓN DESDE EL AÑO 1988 HASTA 2019			
PERIODO DEL CARGO	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO	GOBIERNO PRESIDENCIAL
1988 - 1991	ALFREDO VERA ARRATA	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	RODRIGO BORJA CEVALLOS
1991 - 1992	CESAR RAUL ENRIQUE VALLEJO CORRAL	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	
1992 - 1993	EDUARDO PEÑA TRIVIÑO	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	SIXTO DURAN BALLEEN
1994	ROSALIA ARTEAGA SERRANO	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	
1994 - 1996	FAUSTO SEGOVIA BAUS	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	
1996	SANDRA ISABEL CORREA LEON	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	ABDALA JAIMÉ BUCARAM ORTIZ
	GIL BARRAGAN ROMERO	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	ROSALIA ARTEAGA
1997	MARIO JARAMILLO PAREDES	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	FABIAN ERNESTO ALARCON RIVERA
1998	VLADIMIRO ALAVAREZ GRAU	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	JORGE JAMIL MAHUAD WILL
1998	ROSANGELA ADOUM	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	

MINISTERIO DE EDUCACIÓN



Memorando Nro. MINEDUC-DNTH-2019-01765-M

Quito, D.M., 03 de abril de 2019

2000	ROBERTO HANZE SALEM	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	GUSTAVO JOSE JOAQUIN NOBOA BEJARANO
2002	JUAN CORDERO ÑIGUEZ	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	
2003	ROSA MARIA TORRES	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	LUCIO EDWIN GUTIERREZ
2003	OTTÓN MORÁN	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	
2003 - 2005	ROBERTO PASSAILAIGUE BAQUERIZO	MINISTRO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	
2005	CONSUELO YANEZ COSSIO	MINISTRO DE EDUCACION Y CULTURA	LUIS ALFREDO PALACIO GONZALEZ
2005 - 2010	CESAR RAUL ENRIQUE VALLEJO CORRAL	MINISTRO DE EDUCACION Y CULTURA	
2010 - 2013	GLORIA VIDAL	MINISTRO DE EDUCACION	RAFAEL CORREA
2013 - 2016	ESPINOSA ANDRADE AUGUSTO XAVIER	MINISTRO DE EDUCACION	
2016	FREDDY PEÑAFIEL LARREA	MINISTRO DE EDUCACION	
2017	FANDER FALCONÍ BENÍTEZ	MINISTRO DE EDUCACIÓN	LENIN MORENO GARCÉS
2018 - 2019	MILTON LUNA TAMAYO	MINISTRO DE EDUCACIÓN	

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Lcdo. Giovany Byron Ortiz Moya
DIRECTOR NACIONAL DE TALENTO HUMANO

Referencias:
 - MINEDUC-AC-2019-02958-EXT

Anexos: Elaborado por Patricia Cruz/Revisado por Laura Bailon
 - 02958-.pdf
 - copias_acciones_da_personal_ministros.pdf

Anexo 3: Cuadro general con los nombres completos de los actantes, etiquetas, identificadores y tipos asignados

Nombre	ID	Label	Tipo
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	USAID	USAID	ORGANISMO INTERNACIONAL
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AECID	AECID	ORGANISMO INTERNACIONAL
Agencia Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica – VVOB	VVOB	VVOB	ORGANISMO INTERNACIONAL
Agencia Humanitaria CARE	CARE	CARE	ORGANISMO INTERNACIONAL
Agenda Ciudadana por la Educación	AGECIUEDUC	AGENDA CIUDADANA	INSTRUMENTO DE POLITICA
Agenda de la Niñez y la Adolescencia	AGENNIÑEZ	AGENDA NIÑEZ	INSTRUMENTO DE POLITICA
Asamblea Nacional Constituyente de 2008	ANC2008	CONSTITUYENTE 2008	ESTADO
Asamblea Nacional del Ecuador	AN	ASAMBLEA NACIONAL	ESTADO
Banco Interamericano de Desarrollo	BID	BID	ORGANISMO INTERNACIONAL
Banco Mundial	BM	BM	ORGANISMO INTERNACIONAL
Colectivos ciudadanos por el Pacto Social	PACTOSOC	PACTO SOCIAL	SOCIEDAD CIVIL
Colegios emblemáticos	IEEMLEMATICOS	EMBLEMATICOS	SOCIEDAD CIVIL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL	CEPAL	ORGANISMO INTERNACIONAL
Comunidad educativa (familias, estudiantes, maestros, autoridades educativas)	COMEDUC	COMUNIDAD EDUCATIVA	SOCIEDAD CIVIL
Confederación de Colegios de Educación Católica	CCEC	CONFEDERACION CATOLICA	SOCIEDAD CIVIL
Confederación de Colegios de Educación Particular Laica	CCEPL	CONFEDERACION LAICA	SOCIEDAD CIVIL
Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana	CONFENIAE	CONFENAIE	SOCIEDAD CIVIL
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador	CONAIE	CONAIE	SOCIEDAD CIVIL
Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador	ECUARUNARI	ECUARUNARI	SOCIEDAD CIVIL
Conferencia Mundial Educación para Todos	CMET	EDUCACION PARA TODOS	ORGANISMO INTERNACIONAL
Congreso Nacional	CNAC	CONGRESO NACIONAL	ESTADO
Consejo Nacional de Educación	CNE	CONSEJO DE EDUCACION	ESTADO
Consejo Nacional de Educación Superior	CONESUP	CONESUP	ESTADO
Constitución de la República 2008	CONS2008	CONSTITUCION 2008	INSTRUMENTO DE POLITICA

Consulta Popular 2006	CON2006	CONSULTA POPULAR 2006	INSTRUMENTO DE POLITICA
Contrato Social por la Educación	CSocEduc	CONTRATO SOCIAL	SOCIEDAD CIVIL
Dirección Indígena de Educación Intercultural Bilingüe	DIEIB	DIRECCION EDUCACION INTERCULTURAL	ESTADO
Escuelas Rurales y Comunitarias	ESCRYC	ESCUELAS RURALES Y COMUNITARIAS	SOCIEDAD CIVIL
Etnoeducación	ETNO	ETNOEDUCACION	INSTRUMENTO DE POLITICA
Ex Presidente Alfredo Palacio	PALACIO	PALACIO	ESTADO
Ex Presidente Rafael Correa	CORREA	CORREA	ESTADO
Ex Presidente Rodrigo Borja	BORJA	BORJA	ESTADO
Fe y Alegría	FEYALEGRIA	FE Y ALEGRIA	ORGANISMO INTERNACIONAL
Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador	FESE	FESE	GREMIO
Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador	FEUE	FEUE	GREMIO
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF	UNICEF	ORGANISMO INTERNACIONAL
Fondo de Población de las Naciones Unidas	UNFPA	UNFPA	ORGANISMO INTERNACIONAL
Frente Unionista de Trabajadores de la Educación	FUTE	FRENTE TRABAJADORES DE EDUCACION	GREMIO
Frente Unitario de Trabajadores	FUT	FRENTE DE TRABAJADORES	GREMIO
Fundaciones Nacionales	FUNNAC	FUNDACIONES NACIONALES	SOCIEDAD CIVIL
Gobiernos Locales (Municipios y Prefecturas)	GOBLOC	GOBIERNOS LOCALES	ESTADO
Grupo Faro	FARO	GRUPO FARO	SOCIEDAD CIVIL
Institutos normalistas	INORMALES	NORMALISTAS	ACADEMIA
Ley Orgánica de Educación Intercultural	LOEI	LOEI	INSTRUMENTO DE POLITICA
Ministerio de Bienestar Social	MBS	MINISTERIO BIENESTAR SOCIAL	ESTADO
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF	MINISTERIO ECONOMIA	ESTADO
Ministerio de Educación	MINEDUC	MINISTERIO EDUCACION	ESTADO
Ministerio de Educación y Cultura	MEC	MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	ESTADO
Ministerio de Salud	MSP	MINISTERIO SALUD	ESTADO
Modelo de Educación Intercultural Bilingüe	MOSEIB	MOSEIB	INSTRUMENTO DE POLITICA
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	PACHAKUTIK	PACHAKUTIK	PARTIDO POLITICO
Movimiento Popular Democrático	MPD	MPD	PARTIDO POLITICO

Organización de Estados Americanos	OEA	OEA	ORGANISMO INTERNACIONAL
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	UNESCO	UNESCO	ORGANISMO INTERNACIONAL
Organización de Profesores de Educación General Básica de Guayaquil	PROFGYQ	ORGANIZACION PROFESORES BASICA GYQ	GREMIO
Organización Internacional del Trabajo	OIT	OIT	ORGANISMO INTERNACIONAL
Organización Mundial de la Salud	OMS	OMS	ORGANISMO INTERNACIONAL
Otras Confederaciones de Pueblos y Nacionalidades	CONFPUENAC	CONFEDERACIONES PUEBLOS	SOCIEDAD CIVIL
Otras organizaciones de maestros y estudiantes	ORGMSCST	ORGANIZACIONES MAESTROS ESTUDIANTES	GREMIO
Plan Decenal de Educación	PDE	PDE	INSTRUMENTO DE POLITICA
Plan Internacional	PLAN	PLAN INTERNACIONAL	ORGANISMO INTERNACIONAL
Pontificia Universidad Católica del Ecuador	PUCE	PUCE	ACADEMIA
Red de Maestros Ecuador	RED	RED DE MAESTROS	GREMIO
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	SENPLADES	SENPLADES	ESTADO
Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo	SNV	COOPERACION HOLANDESA	ORGANISMO INTERNACIONAL
Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe	SEIB	SUBSECRETARIA INTERCULTURAL	ESTADO
Unión Nacional de Educadores	UNE	UNE	GREMIO
Universidad Andina Simón Bolívar	UASB	UASB	ACADEMIA
Universidad de Cuenca	UCUENCA	UNIVERSIDAD CUENCA	ACADEMIA
Universidad Nacional de Loja	UNLOJA	UNIVERSIDAD LOJA	ACADEMIA
Universidades públicas	UPUBLICAS	UPUBLICAS	ACADEMIA
Visión Mundial	WV	VISION MUNDIAL	ORGANISMO INTERNACIONAL

Fuente: Producto de la presente investigación.

Lista de referencias

- Adam, Silke, y Hanspeter Kriesi. 2007. «El enfoque de redes.» En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, de Paul A Sabatier, 139-348. Buenos Aires: Westview Press.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. «Estudio introductorio.» En *La hechura de las políticas*, de Theodore Lowi, y otros, 15-84. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Albornoz, María Belén. 2015. «Las Redes de Política.» En *El Rol del Estado: contribuciones al debate*, 157-187. Quito: SENPLADES.
- Albornoz, María Belén, Mónica Bustamante Salamanca, y Javier Jiménez Becerra. 2012. *Computadores y cajas negras*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Albornoz, María Belén, y María Antonia Machado. 2016. «Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador. Una visión desde las redes de política pública.» *Mundo Agrario*, 1-23.
- Amat, Carlos B. 2014. «Análisis de redes y visualización con Gephi.» *REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 201-209.
- Analuís Fiallos, Cecilia. 2011. *Rezago Educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir*. Quito: Movimiento Ciudadano Contrato Social por la Educación en el Ecuador.
- Arato, Andrew. s.f. «Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura.» En *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, de Alberto J. Olvera, 113-131. México: El Colegio de México.
- Araujo, María Daniela, y Daniela Bramwell. 2015. «Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000.» *EFA Global Monitoring Report, Education for All 2000-2015: achievements and challenges*, 1-22.
- Arcos Cabrera, Carlos. 2008. *Política Pública y Reforma Educativa en el Ecuador*. Quito: Flacso Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. 11 de agosto de 1998. «Constitución Política de la República del Ecuador.» Riobamba: Decreto Legislativo 000, Registro Oficial 1.
- Astorga Bastidas, Alfredo, entrevista de Diana Castellanos Vela. 10 de abril de 2019. *Entrevista a profundidad sobre la participación de la Academia y organizaciones de sociedad civil en el diseño del Plan Decenal de Educación 2006-2016*.

- Bastian, Mathieu, Sebastien Heymann, y Mathieu Jacomy. 2009. «Gephi: An Open Source Software for Exploring and Manipulating Networks.» *Proceedings of the Third International ICWSM Conference*, 361-362.
- Béland, Daniel. 2009. «Ideas, institutions, and policy change.» *Journal of European Public Policy*, 701-718.
- Bevir, Mark. 2009. «Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda.» *UC Berkeley*, 3-14.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot, y Pauline Ravinet. 2009. *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Braslavsky, Cecilia, y Gustavo Cosse. 2006. «Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones.» *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1-26.
- Bustos Rosero, Mario, entrevista de Diana Castellanos Vela. 23 de mayo de 2019. *Entrevista a profundidad sobre la participación de organizaciones indígenas en el diseño del Plan Decenal de Educación 2006-2016*.
- Cámara Nacional de Representantes. 15 de abril de 1983. «Ley de Educación N° 127.» *Ley de Educación*. Quito.
- Carrasco Vintimilla, Adrián, Pablo Beltrán Romero, y Jorge Luis Palacios Riquetti. 2011. «La Economía Ecuatoriana: 1950 - 2008.» En *Estado del País: Informe cero Ecuador 1950 - 2010*, 119-152. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Coelho, André Luiz, Clayton Mendonça Cunha Filho, y Fidel Pérez Flores. 2010. «Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela.» *OSAL*, 73-95.
- Compston, Hugh. 2009. *Policy Networks and Policy Change: putting policy network theory to the test*. United Kingdom: Ed. Palgrave-Macmillan.
- Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación. 2007. *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Rendición de Cuentas: Año 2 de su ejecución, Quito: Ministerio de Educación.
- Contrato Social por la Educación en el Ecuador. 2006. *Agenda Ciudadana por la Educación 2007-2015*. Agenda Ciudadana en Construcción, Quito: Cuadrante.
- Coordinación General de Asesoría Jurídica. s.f. «Información Legal: Reseña Histórica.» *Reseña Histórica del Ministerio de Educación*. Quito: Ministerio de Educación.

- Córdova Montúfar, Marco. 2011 «Instituciones Políticas y Consolidación Democrática en Ecuador.» En *Estado del País: Informe cero Ecuador 1950-2010*, 263-284. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Correa Delgado, Rafael. 2007. *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015: Año 2 de su ejecución*. Discurso del Presidente Constitucional de la República del Ecuador ante el Congreso Nacional, Quito: Consejo Nacional de Educación.
- Cortés, Rosalía, y Claudia Giacometti. 2010. *Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil*. Desarrollo Social, Santiago de Chile: CEPAL.
- De Grande, Pablo. 2013. «Constructivismo y sociología. Siete tesis de Bruno Latour.» *Revista Mad*, 48-57.
- de Nooy, Wouter, Andrej Mrvar, y Vladimir Batagelj. 2005. *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dye, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Echeverría, Javier, y Marta González. 2009. «La Teoría del Actor-Red y la Tesis de la Tecnociencia.» *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura No.738*, 705-720.
- Echeverría, Julio. 2006. *Ciudadanizando la Política: Aportes de Políticas Públicas para el Debate Nacional Ecuador 2006*. Quito: Grupo FARO.
- Espíndola, Ernesto, y Arturo León. 2002. «La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional.» *Revista Ibero Americana de Educación No. 30*, 39-62.
- Espinosa, Betty. 2011 «Las Políticas Sociales en Ecuador del Siglo XX.» En *Estado del País: Informe cero Ecuador 1950 - 2010*, 285-290. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Estrella Zambrano, Shenary Elizabeth. Agosto de 2015. «Causas que determinan la deserción y la repitencia escolar.» Quito: FLACSO Ecuador.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2016. *Niños y niñas en América Latina y el Caribe*. Folleto Panorama 2016, Panamá: UNICEFLAC.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Anthropos y FLACSO Ecuador.
- . 2015. «Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas.» En *El Rol del Estado: contribuciones al debate*, 61-118. Quito: SENPLADES,.

- Friedkin. 1991. «Theoretical foundations for centrality measures.» *American Journal of Sociology*, 1478-1504.
- Fung, Archon, y Erik Olin Wright. 2003. «En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión.» En *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, 19-88. Bogotá: Proyecto UTOPIAS.
- Gerring, John. 2007. «Techniques for Choosing Cases.» En *Case Study Research: Principles and Practices*, de John Gerring, 86-145. New York: Cambridge University Press.
- Guber, Rosana. 2005. *El salvaje metropolitano: Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: PAIDÓS.
- Habermas, Jüger. 2005. «Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa.» *POLIS 10*, 1-8.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms.» *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 5-32.
- Heclo, Hugh. 1978. *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo*.
- Hochschild, Jennifer. 2006. «How Ideas Affect Actions.» En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, de Goddin y Tilly, 284-296. Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- . 24 de mayo de 2014. «From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance.» *Springer Science - Business Media*. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11077-014-9199-0> (último acceso: 25 de Abril de 2018).
- Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee. 2014. «Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types.» *Politics and Governance*, 57-71.
- Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2007. «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’.» *Policy and Society*, 1-18.
- Howlett, Michael, y Raul Lejano. 2012. «Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design.» *Administration & Society*, 1-25.
- Hubbell. 1965. «An input-output approach to clique identification.» *Sociometry*, 377-399.

- Internacional de la Educación. s.f. «Escuelas Democráticas Módulos 1 y 2.» *Una pedagogía alternativa en defensa de la escuela pública*. San José de Costa Rica: ISOOD, UGT, FETE Enseñanza, AECID.
- Isch López, Edgar. 2011. «Las actuales propuestas y desafíos en educación: el caso ecuatoriano.» *Educ. Soc., Campinas*, v. 32, n. 115, 373-391.
- Kisby, Ben. 2007. «Analysing Policy Networks: Towards an ideational approach.» *Policy Studies Vol 28*, 71-90.
- Klijn, E H. 1998. «Capítulo II. Redes de Políticas Públicas: Una revisión.» En *Redes de Políticas Públicas: Una Visión General*, de E H Klijn, 5-45. Londres: SAGE Publications.
- Knoke, D. y Yang, S. 2008. *Social network analysis*. Londres: Sage.
- Knoke, David. 1993. «Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making.» En *Sociology and the public agenda*, de Wilson, 164-182. Londres: Sage.
- . 1990. *Policy networks. The Structural Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larrea Maldonado, Ana María. 2014. «Pobreza y Desigualdad en el Ecuador: Un Balance de 7 Años de Revolución Ciudadana.» *Patria Análisis Político de la Defensa 2*, 22-33.
- Latour, Bruno. 2001. «La referencia circulante: muestreo de tierra en la selva amazónica.» En *La esperanza de pandora: ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*, de Bruno Latour, 88-98. Barcelona: GEDISA.
- . 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press.
- León Trujillo, Jorge. 2011. «Política y Movimientos Sociales en Ecuador de Entre Dos Siglos.» En *Estado del País: informe cero Ecuador 1950-2010*, 207-229. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Linder, Stephen, y Guy Peters. 1993. «Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos.» *Gestión y Política Pública vol. 2, núm. 1, enero-junio*.
- López, Néstor. 2015. «Las Leyes Generales de Educación en América Latina – El Derecho como Proyecto Político.» *Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación*. Buenos Aires: IPE UNESCO, 5-70.
- Luna Tamayo, Milton. 2013. «Educación: Estado, mercado: ¿Y la sociedad civil?» En *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y el Ecuador*, 275-282. Quito: Educación Sin Fronteras.

- Luna Tamayo, Milton, y Alfredo Astorga. 2011. «Educación 1950-2010: Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos.» En *Estado del País: Informe cero Ecuador 1950 - 2010*, 291-306. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Majone, Giandomenico. 2001 «Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones.» En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, de Goodin y Klingemann. Madrid: Istmo.
- Mancebo, María Ester, y Guadalupe Goyeneche. 2010. «Las políticas de inclusión educativa: Entre la exclusión social y la innovación pedagógica.» *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1-22.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. «Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach.» *Political Studies*, Vol 48, 4-21.
- Martín-Crespo Blanco, María Cristina, y Ana Belén Salamanca Castro. 2007. «El Muestreo en la Investigación Cualitativa.» *Nure Investigación*.
- Martínez Carazo, Piedad Cristina. 2006. «El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.» *Pensamiento & Gestión*, 165-193.
- Meny, Ives, y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las Políticas Públicas*. Ariel Ciencia Política.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio y UNICEF. 2000. «EL SISTEMA EDUCATIVO ECUATORIANO: NECESIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE.» En *Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la Educación*, de Ministerio Coordinador de Patrimonio y UNICEF, 21-53. Quito: UNICEF.
- Ministerio de Educación. 2012. «Ficha Metodológica de Abandono Escolar.» Fichas Metodológicas de Indicadores, Quito.
- . 2014. *Modelo de Atención Integral de los Departamentos de Consejería Estudiantil*. Acuerdo Ministerial No. 0069-14, Quito: Registro Oficial Suplemento No. 143.
- Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública. 2016. *Modelo Nacional de Gestión y Atención Educativa Hospitalaria y Domiciliaria*. Acuerdo Interministerial Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Educación No. 000000109, Quito: Registro Oficial Edición Especial No. 752.

- Minteguiaga, Analía. 2014. «Políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" en Ecuador (1980-2010).» En *Las Oscilaciones de la Calidad Educativa en Ecuador, 1980-2010*, de Analía Minteguiaga, 27-134. Quito: IAEN.
- Morales Gaitán, Samuel. 2015. «Teoría del Actor-Red y turismo. Dos casos de estudio en Perú y Argentina.» *ICLTS*, 1-18.
- Moreno Bernal, Diana María. 2013. «La Deserción Escolar: Un problema de carácter social.» In *Vestigium Ire Vol. 6*, 115-124.
- Movimiento Ciudadano Contrato Social por la Educación en el Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos. 2013. «Introducción.» En *Participación Ciudadana, Políticas Públicas y Educación en América Latina y Ecuador*, de Milton Luna, 11-13. Quito: OEI.
- Muriel, Daniel. 2011. «Hacer sociología a través de la teoría del actor-red: de la cartografía impresionista a la sociedad de las mediaciones.» *Athenea Digital*, 111-128.
- O'Donnell, Guillermo. 2002. *Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez Tesis para Discusión*. Proyecto "La Democracia en América Latina", Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. s.f. *Reformas y Acuerdos Educativos: Políticas Educativas*.
<http://www.oei.es/historico/reformaseducativas/politicas.htm> (último acceso: Abril de 2017).
- Oszlak, Oscar. 2009. «Implementación Participativa de Políticas Públicas: Aportes a la Construcción de un Marco Analítico.» En *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, de Alejandro Belmonte, 1-26. Buenos Aires: CIPPEC.
- Palacios Ocles, Diego Fernando. 2017. «Los Enfoques Dialéctico e Ideacional y la Teoría Descentralizada para el Análisis de Políticas Públicas.» *Revista Ecuatoriana de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 56-84.
- Peinado Osuna, Nadia Ilenia, y Víctor Vladimir Sánchez Mendoza. 2017. «Las Redes de Políticas y su Utilidad para el Análisis Turístico.» *ABET - Anais Bras. de Est. Tur.*, 38-49.
- Peñañiel Larrea, Freddy, entrevista de Diana Castellanos Vela. 14 de mayo de 2019. *Entrevista a profundidad sobre la participación del Estado en el diseño del Plan Decenal de Educación 2006-2016*.

- Ponce, Juan. 2000. *La Educación Básica en el Ecuador: Problemas y Propuestas de Solución*. Documento de trabajo del SIISE N° 3 , Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Frente Social.
- Ponce, Juan, y Mercedes Onofa. 2009. *El analfabetismo en Ecuador: evolución histórica, información actualizada y mapa nacional del analfabetismo 2009*. Estudio coordinado por la Oficina de UNESCO en Quito, Quito: Ministerio de Educación y UNESCO.
- Porrás Martínez, José Ignacio. «Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación.» *Estudios Sociológicos XIX*, 2001: 721-745.
- Primera Comisión del Gobierno de las Fuerzas Armadas. 27 de marzo de 1979. «Constitución Política del Ecuador.» Quito: Decreto Supremo 000.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación, Grupo Faro. 2006. *Calidad con Equidad: El desafío de la educación ecuatoriana*. Informe de Progreso Educativo: Ecuador 2006, Quito: UNICEF y Tinker Foundation Incorporated.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Fundación Ecuador, Grupo Faro. 2010. *¿Cambio educativo o educación por el cambio?* Informe de Progreso Educativo: Ecuador 2010, Quito: Tinker Foundation Incorporated.
- Puruncajas, Verónica. 2015. «Enseñanza y Aprendizaje: Lograr la calidad para todos Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013-2014 UNESCO.» *Mundos Plurales*, 122-124.
- Raab, Charles. 2001. «Understanding Policy Networks: a Comment on Marsh and Smith.» *Political Studies Vol. 49*, 551-556.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2008. «El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín.» *Revista de Ciencias Sociales No. 32*, 61-73.
- Redacción El Universo. 16 de septiembre de 2004. «Diario El Universo.» *La educación, desde que El Universo es testigo*.
<https://www.eluniverso.com/2004/09/16/0001/12/6290C53AF4BE46F0AA0AD93698E40783.html> (último acceso: 9 de Julio de 2018).
- Rhodes, R.A.W. 1990. «Policy networks: a British perspective.» *Journal of Theoretical*, 293-317.
- Rhodes, R.A.W., y D Marsh. 1992. «New directions in the study of policy networks.» *European Journal of Political Research*, 181-205.

- Richardson, y Jordan. 1979. *Governing under Pressure: the policy process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford.
- Roth Deubel, André. 2015. «Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado.» En *El Rol del Estado: contribuciones al debate*, 13-60. Quito: SENPLADES.
- . 2014. «Los Enfoques Teóricos para el Análisis de las Políticas Públicas.» En *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, de André-Noël Roth Deubel, 69-116. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2006. «Why and How Ideas Matter.» En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, de Goddin y Tilly, 227-251. Oxford University Press.
- Samaniego, Juan. 2016. «Cobertura del sistema escolar: ¿todos entran? Jóvenes que no concluyen la escolar: un desafío pendiente.» En *MingaLibro: Hacia una sociedad educadora. Propuestas para el debate*, 130-141. Quito: Grupo Faro.
- Sánchez, David. 2015. «La tendencia del abandono escolar en Ecuador: período 1994-2014.» *Valor Agregado*, 37-66.
- Sánchez-Criado, Tomás. 2005. «La Teoría del Actor-Red.» *El concepto de poder se considera parte de las relaciones: no es pre-existente*. Madrid, 1-10.
- Sandström, Annica, y Lars Carlsson. 2008. «The Performance of Policy Networks: The relation between Network Structure and Network Performance.» *The Policy Studies Journal*, 497-524.
- Sanz Menéndez, Luis. 2003. «Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes.» *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 21-29.
- Sassen, Saskia. 2010. «Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas.» En *Estado, soberanía y globalización*, de Gunther Teubner, Saskia Sassen y Stephen Krasner, 104-135. Bogotá: Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.
- Saurugger, Sabine. 2013. «Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games.» *Journal of European Public Policy*, 888-906.
- Shearer, Jessica, Julia Abelson, Bocar Kouyaté, John Lavis, y Gill Walt. 2016. «Why do policies change? Institutions, interests, ideas and networks in three cases of policy reform.» *Health Policy and Planning*, 1-12.

- Tirado, Francisco. 2005. «La Teoría del Actor-Red y la Reinención de lo Social.» *Antropología Iberoamericana*, 1-7.
- Tokuhama-Espinosa, Tracey, Nascira Ramia, y Daniela Bramwell. 2009. «Mapeo y análisis de consistencia de las políticas, programas y proyectos del plan decenal de educación y definición de indicadores y competencias para la formulación de un sistema de seguimiento ciudadano.» Consultoría 1 para el Observatorio del Plan Decenal de Educación, Quito.
- Torres, José, Luis Alberto Gallo, y Diofanor Acevedo. 2005. «Causas y consecuencias de la deserción y repitencia escolar: una visión general en el contexto Latinoamericano.» *Cultura, Educación y Sociedad* 6, 157-187.
- Treviño, Ernesto, Katherine Place, y Bárbara Chávez. 2013. *Las Políticas Educativas de América Latina y El Caribe*. Santiago: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- Trucco, Daniela. 2014. *Educación y Desigualdad en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- UNESCO. 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Situación Educativa de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Unión Nacional de Educadores. 03 de agosto de 2017. «73 años de UNE: por la educación, por los docentes.» <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-19-37/2012-07-08-04-26-21/2012-07-11-23-41-10/873-73-anos-de-une-por-la-educacion-por-los-docentes> (último acceso: 10 de Julio de 2018).
- Vélez, Catalina. 2008. «Trayectoria de la educación intercultural en Ecuador.» *Educación y Pedagogía vol. XX*, 103-112.
- Venegas Guzmán, Hugo. 2016. *Propuestas Ciudadanas de Políticas Públicas Educativas: Locales y Nacionales*. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Wasserman, Stanley, y Katherine Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Application*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. California: SAGE Publications.
- Zamora García, Mery. 4 de agosto de 2009. «Unión Nacional de Educadores.» *Historia*. <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/2012-07-08-04-13-55> (último acceso: 10 de Julio de 2018).

Zurbriggen, Cristina. 2011. «La Utilidad del Análisis de Redes de Políticas Públicas.»
Argumentos UAM X, 181-208.