

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos.

Convocatoria 2014 – 2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

La deuda insalvable.

Análisis de la política pública para el ¿Fortalecimiento? de la Educación Intercultural

Bilingüe en Ecuador

Duraymi Huete Chávez

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Iván Narváez y Anita Krainer

Quito, abril de 2017

## **Dedicatoria**

*A los pueblos y nacionalidades indígenas.  
A mis hermanos, los consanguíneos y los de la vida,  
también es por ustedes.*

## **Epígrafe**

*Pensar la educación  
en el ejercicio de enseñar a los niños y niñas de hoy  
la aceptación hacia la diversidad,  
es la posibilidad de que los adultos de mañana  
debatan sobre modos de convivencia en lugar de inclusión.*

## **Tabla de contenido**

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	IX
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	10
<b>Lentes de catalejo para analizar las políticas públicas</b> .....	10
1. Aproximaciones teóricas en torno al debate sobre fallas de implementación en Políticas Públicas .....	10
1.1 Formulación e implementación en el análisis de políticas públicas: tres generaciones de estudio .....	11
1.2 Diseño y elección de instrumentos .....	18
1.3 Fallas de implementación: una mirada neoinstitucionalista .....	20
2. La metodología .....	27
2.1 La Matriz de Instrumento.....	27
2.2 ¿Qué es el método <i>Causal Process Tracing</i> ? Aplicación, alcance y límites .....	29
2.3 Presentación y justificación del caso .....	34
En la Pachamama de los Inca .....	34
En la Pachamama de la Mitad del Mundo.....	37
<b>Capítulo 2</b> .....	40
<b>Nuevo siglo viejo problema</b> .....	40
1. El dilema de la interculturalidad.....	41
2. La voz internacional en la Educación Intercultural Bilingüe .....	45
3. El ojo político .....	54
3.1 Movimientos indígenas y la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador .....	55
Los primeros intentos (1945 - 1969) .....	55
El despertar (1970 – 1999) .....	57
Antesala del “cambio de época” (2000 – 2006) .....	70
4. Consideraciones finales del capítulo.....	72
<b>Capítulo 3</b> .....	74
<b>La reforma educativa en el período de Revolución Ciudadana ¿Solución?</b> .....	74
1. Contextualización .....	75
2. La Ley y el Orden .....	78

3. La política para el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador (2009-2013): una mirada desde los instrumentos.....	83
3.1 La rectoría del Estado sobre el Sistema Educativo Nacional: cambios en la estructura y funciones del Sistema de Educación Nacional .....	92
3.2 Formación docentes vs concurso de mérito y oposición .....	109
3.3. Recursos económicos en el sector educativo .....	112
3.4 Del Modelo y currículo para el SEIB .....	117
4. Debilitamiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe: causalidad .....	119
4.1 Nuevas ideas sobre la Educación promovidas desde el Estado .....	119
4.2 Autoridad Educativa Nacional crea condiciones para materializar las nuevas ideas	120
4.3 Reforma del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe: consecuencias.....	121
4.4 Debilitamiento del SEIB: falla de la política pública .....	122
<b>Reflexiones finales o conclusión del cuento .....</b>	<b>126</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>130</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>160</b>
<b>Lista de referencias.....</b>	<b>162</b>

## **Índice de tablas**

Tabla 1 Diferencias entre el Convenio No. 107 y el No. 169 de la OIT .....	48
Tabla 2 Principales objetivos, políticas e indicadores para la EIB en los Planes para el Buen Vivir (2007 -2010 y 2009 - 2013) .....	84
Tabla 3 Diferencia de estructuras del SEIB según disposición de los Decretos Ejecutivos No. 1585 y No. 196 del año 2009 .....	90
Tabla 4 Concordancia entre las políticas del PDE 2006 - 2015 y los objetivos específicos del MINEDUC .....	96
Tabla 5 Representantes de las nacionalidades indígenas que conformarían el primer Consejo Plurinacional para el SEIB .....	102
Tabla 6 Presupuesto General del Estado asignado a Educación (2000 - 2015) .....	114
Tabla 7 Contradicciones entre las fuentes de información sobre el presupuesto devengado para el SEIB .....	115

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Duraymi Huete Chávez, autora de la tesis titulada “La deuda insalvable. Análisis de la política para el ¿Fortalecimiento? de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría 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 la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril 2017

  
Duraymi Huete Chávez

## Resumen

En el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe del Ecuador se identificaron problemas que históricamente han afectado el desarrollo, calidad, eficiencia y eficacia de su implementación. A la luz de una nueva política pública enunciada en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, los actores implicados esperaron resultados diferentes; sin embargo, la presente investigación explicó por qué los problemas persistieron.

En la actual discusión académica, conocer por qué fallan las políticas es una pregunta recurrente. De este problema interesó particularmente la hipótesis planteada por Howlett (2009): las fallas en la implementación se explican por el mal diseño de la política. El análisis se abordó desde el enfoque neoinstitucionalista y la metodología del *Causal Process Tracing*<sup>1</sup> (CPT). Esta metodología permitió identificar qué mecanismo causal condujo a la falla, lo que justificó la pertinencia de su uso. Se colocó especial interés sobre el rol de los instrumentos, como un tipo particular de instituciones, en el diseño de las políticas y causas de sus fallos.

La investigación propone el análisis de la falla de implementación en la política pública para el fortalecimiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la interculturalización de la educación en el Ecuador, a partir del enfoque mencionado y a través del estudio de la selección de instrumentos como mecanismo causal de la falla de implementación de la política. A diferencia de otros métodos, el interés del *Causal Process Tracing* se situó en establecer inferencias a partir de la existencia o no de un mecanismo causal entre las variables X-Y. Las evidencias encontradas permitieron concluir que hubo falla en la implementación de la política estudiada.

**Palabras claves:** análisis de política, falla de implementación, instrumentos de política, *Causal Process Tracing*, educación intercultural bilingüe, relaciones interétnicas y pueblos indígenas.

---

<sup>1</sup> No existe traducción original del texto por tanto se utilizará el término en inglés en todo el documento.



## **Agradecimientos**

Por cada letra, a todos los que no cupieron en esta página, gracias.

A los entrevistados: funcionarios de la Subsecretaría y Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación de Ecuador.

A mi bisabuela: Catalina García Beltrán, por ser mi cómplice hasta su muerte y enseñarme que la perseverancia es de los mejores recursos con los que puedes contar en la vida. A su hijo, mi abuelo: “Hueso de Tigre”, por lo que no se aprende en los libros y me permitió una mejor estancia.

A mis padres, por no dejarme otro camino que el de ser mejor cada día.

A los hermanos de la vida: Ailynn Torres Santana, por ser mi Pepe Grillo y estar siempre dispuesta desde el edificio de al lado. Anai García Fariñas y Shouddy Tárano León, por *dar palo* cuando toca, por el tiempo invertido y la incondicionalidad.

Danielle Jean Pierre Figueroa, usted ya sabe, “puede contar conmigo no hasta dos o hasta tres, sino para que sepa que puede contar conmigo”. A todos mis compañeros de curso y al combo del tercer piso: Leslie Núñez, Edgar A. Varga, por las noches enteras intentando producir entre música clásica y reggaetón, por lo aprendido de ustedes.

Alberto Aragón, en ocasiones la vida puede ser más terca que yo, gracias por el apoyo en el recorrido final de esta gran aventura.

A FLACSO-Ecuador y docentes del Programa de Políticas Públicas, por la oportunidad. En especial, a mi asesor de tesis: Guillaume Fontaine, por respetar la individualidad en el proceso de aprendizaje, por la tolerancia y lo aprendido en el camino, gracias. También a la María Belén Albornoz, por la confianza, la experiencia compartida, la disposición para contribuir al crecimiento y el éxito más allá del tránsito por la FLACSO.

A la lectora Anita Krainer, cuyas observaciones y sugerencias enriquecieron la versión final de ésta investigación.

## **Introducción**

Al pensar en la génesis de la relación etnia – clase, el problema indígena vino a ser reciente. En América Latina la oposición indígenas vs colectividad nacional encontró sus raíces en el propósito español de homogenizar a todos los pueblos. Desde entonces se trató de colonizadores y colonizados. Una relación donde el indígena permaneció en la base de la pirámide social, excluido de ocupar cargos públicos o religiosos, sujeto a la dominación de los blancos sobre ellos (Moya 2004, 117 - 121).

La opresión, explotación y discriminación practicada desde el período colonial encontró diversas formas. Solo por citar un ejemplo, en el Ecuador de mediados de siglo XIX (período de gobierno del presidente García Moreno de 1860 a 1875), el respaldo legal al modelo económico latifundista legitimaba el acceso del Estado a mano de obra indígena gratuita a través del trabajo subsidiario. Acciones de este tipo comenzaron a ser fuertemente criticadas desde los años 50 del pasado siglo. El indigenismo, corriente que surgió en México, llegó a colocar el problema indígena en la agenda de discusión sobre la realidad nacional; sin embargo, la visión integracionista y la oposición: indios vs población dominante persistió (Moya 2004).

Durante las décadas de los años 60 y 70, el núcleo de las demandas de los pueblos indígenas giró en torno a la tierra, el territorio, vivir de acuerdo a sus culturas y a una educación propia (Moya 2004, 125). Pese a las diferencias de objetivos, contextos, espacios geográficos, y divergencia de cada país, durante los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI, la insurgencia de los movimientos, pueblos y nacionalidades indígenas en América Latina, defendieron las siguientes condiciones: i) dejar de ser poblaciones históricamente excluidas, ignorados por el sistema político y las élites dominantes, ii) revertir el predominio de una sociedad colonial y la racionalidad estatal homogeneizante.

En relación con las condiciones definidas, resulta de interés para la presente investigación primero, el reconocimiento del pluralismo étnico así como el desplazamiento del Estado – nación; segundo, el diseño de políticas públicas para la educación, específicamente la intercultural bilingüe; tercero, la institucionalización de la Educación Intercultural Bilingüe como acción gubernamental que busca: la construcción de una sociedad intercultural,

distanciarse de la racionalidad estatal homogeneizante y reivindicar derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Lo anterior también supone una mirada, a través de los años, de las conflictivas relaciones interétnicas en Latinoamérica. Desde el período colonial la opresión sustentada en las diferencias étnicas impidieron la unidad nacional constituyendo un gran obstáculo en la implementación efectiva de las proclamas de libertad e igualdad. En la práctica, “la igualdad ante la ley era un mito” (Moya 2004, 119). No fue sino hasta mediados del siglo XX que el tema indio comenzó a aparecer en las artes plásticas. Esto último consecuencia también de la influencia del indigenismo.

Uno de los problemas del indigenismo fue compartir con sus opresores la concepción monolítica de indios, ignorando la diversidad de y entre los pueblos indígenas, un fenómeno naciente de la homogenización impuesta por los colonizadores. Pasada la década de los años 60, ni las ciencias sociales ni las económicas incluían en su análisis sobre las realidades nacionales la cuestión indígena. A partir de la revolución rusa, algunos países como Perú comienzan a verlos como elementos constitutivos de la estructura socioeconómica del país. Hasta ese momento para la mayoría de los países de América Latina, incluido Ecuador, los indios eran considerados como una rémora para el desarrollo nacional, condición que los Estados consideraban debía ser cambiada a nivel lingüístico y cultural utilizando como herramienta la educación.

El análisis en torno a la lucha de pueblos y nacionalidades indígenas por una educación propia, que responda a sus intereses y necesidades invita a definir qué se entiende por derechos humanos, educación, derecho a la educación e interculturalidad.

En el año 1945 la Organización de las Naciones Unidas hizo la declaración Universal de los derechos Humanos, entendiendo a estos como: inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Entre los derechos humanos se incluye el derecho a la educación; pero ¿Qué entender por educación? Existen varias concepciones en torno a la definición de educación. El viejo paradigma, limitó el proceso educativo al contexto escolar: aula, escuela, Ministerio de Educación. A diferencia de aquella, la nueva escuela reconoce la participación y el rol de todos los actores y determinantes sociales en el proceso de formación del individuo, sin distinción de género, raza, etnia o condición social.

Se concibe la educación como el desarrollo del talento y las capacidades de aprendizaje de todos en todos los ámbitos: formales e informales. (...) Para lograrlo, se plantea la construcción de un pacto socio-educativo que apoye la transformación de la escuela en un espacio abierto, efectivo e innovador y que potencie los otros espacios formativos, en particular a la familia con políticas de apoyo para su involucramiento y la incorporación de la jornada completa con activa participación de la comunidad (Arellano 2016,20; Belletini 2016, 148-152).

La presente investigación toma como referente la concepción de la nueva escuela y la complementa desde una perspectiva de atención a las diferencias individuales y culturales. Los sistemas educativos todos, deben tener en cuenta el contexto y la diversidad cultural en el cual se insertan e implementan, para una mejor formación<sup>1</sup> y satisfacción de las necesidades sentidas<sup>2</sup>.

Ahora bien ¿Quiénes tienen derecho a la educación? ¿En qué condiciones? Aunque el Art. 26 de la Declaración de los Derechos Humanos (ONU 1945) dispuso el derecho universal a la educación, los avances e institucionalización de sistemas de educación pensado para pueblos y nacionalidades indígenas continúa siendo un tema de polémicos debates.

Desde los años 60, ante la perspectiva peruana de Haya de la Torre y Mariategui, la educación pensada para los indígenas quedó rezagada. La noción de estos pensadores excluyó a la educación como causa, aludiendo a lo económico y político. A finales de la década del 70, las reformas educativas implementadas para la educación en general y también la intercultural bilingüe, fueron inviables (Moya 2004,125 – 143).

---

<sup>1</sup> En el orden educativo, cultural, económico, político, social y cívico.

<sup>2</sup> Entendiendo necesidades sentidas como lo propio, desde lo individual o la colectividad, a diferencia de las percibidas por otro. Lo que yo/nosotros necesitamos Vs lo que otro identifica como mi/nuestra necesidad.

Hasta los años 90, la educación para las poblaciones indígenas se pensó desde su carácter y función, no como mecanismo para el cambio social (Moya 2004, 125-143). Por estos años, aparentemente en varios países de la región suscitó una situación jurídicamente favorable para responder a las demandas de los movimientos y nacionalidades indígenas; sin embargo, en algunos casos como Perú y Ecuador, los derechos respetados u otorgados fueron insertados o integrados a los derechos sectoriales (Valiente 2007).

Aunque a principios del siglo XXI la situación de la educación en América Latina mejoró en cuanto a cobertura y acceso, propiciando una “expansión de la escolaridad” (Gentili 2010, 11-14), las acciones implementadas no fueron suficiente para impedir que algunos sectores de la población continuaran siendo privados del derecho pleno a la educación. Las acciones de los gobiernos tampoco respondieron al reclamo de los pueblos indígenas sobre la especificidad de la educación antes mencionada. Para estos pueblos, la institucionalización e implementación de un Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB) trascendía el rol de guardiana de las lenguas ancestrales como pilar de la sustentación y construcción de identidades. La EIB comenzó a ser percibida por los movimientos indígenas como espacio de satisfacción de otras necesidades y propósitos en el orden de lo político, económico y social, una forma de oposición al adiestramiento en modelos escolares monolingües (Gleich 2007, Valiente 2007).

Entre otras cosas, los pueblos y nacionalidades vieron en la EIB la posibilidad de formar a sus líderes, y eliminar así la acción ventrilocua a la que se mantenían sujetos. Ante el propósito encontraron como obstáculo que la institucionalización de una educación específica dependía, en gran medida, de la voluntad del Estado. A nivel macro – político la representación de los pueblos indígenas era baja y en algunos países nula. En tal escenario los parlamentarios, Ministerio de Educación así como el de Finanzas y Precios priorizaban la castellanización o el bilingüismo con otros idiomas como el francés y el inglés. Por otra parte, la implementación de un Sistema de Educación Intercultural Bilingüe también se vio afectado por la falta de articulación de las diferentes acciones y sus instrumentos para la implementación (Gleich 2007).

En los espacios de debate, la interculturalidad constituye un eje transversal en el análisis de los conflictos de las relaciones interétnicas en Latinoamérica, así como, del derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a tener una Educación Intercultural Bilingüe.

La discusión en torno a ¿Qué entender por interculturalidad? Trae consigo la noción de diferentes autores, que en algunos casos coinciden y en otros se complementan. Moya (2004) alude a una noción de interculturalidad como diálogo entre cultural, con la preocupación de que este se convirtiera en disimulador del carácter conflictivo de las relaciones interétnicas en América latina. Para Walsh, la interculturalidad es:

Un intercambio que se establece en términos equitativos, en condiciones de igualdad (Walsh 2001, 3), la superación de la concepción de pluralidad étnico – cultural bajo el parámetro de que cada cultura es una más que se suma al mismo sistema de relaciones sociales y de poder (Walsh en Krainer y Guerra 2016, 33).

Por otra parte, Krainer se refiere a la interculturalidad como “un diálogo con buena intención, que busca generar un cambio de actitud a nivel de los grupos en conflicto. [...] la capacidad de transformarse uno mismo para transformar a los otros.” (Krainer et.al. 2012, 31).

A finales del siglo XX la noción de interculturalidad encontró el desafío de la construcción del nosotros social. En pos de una formación identitaria colectiva se esperaba que la materialización de ésta idea actuara como compensación y reducción de los estados inciertos y ambiente nocivo para la configuración de las identidades, consecuencia del proceso de globalización iniciado en la década de los 90. Quedaba así “la interculturalidad como recurso político de la postmodernidad” (Moya 2004) y herramienta de mediación entre la racionalidad objetivadora de la globalización y las diferentes formas de expresión de las culturas (Picotti 2003).

Teniendo en cuenta lo anterior y la diversidad presente en los países de la región, aparece con mucha fuerza la necesidad de implementar la idea de Estados plurinacionales y de una educación específica que rompiera con el carácter “asimilacionista y, por tanto, desestructuradora de los pueblos y nacionalidades indígenas” (Moya 2004, 129). Ambas demandas respondieron a la reivindicación de las identidades culturales y la contradicción entre la existencia de un Estado - nación y la característica de multiétnico y pluricultural de los países en cuestión (Rivadeneira 2015, Grimson 2011, Moya 2004). En consecuencia, las acciones gubernamentales más inmediatas presentadas a las demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas respondieron, por una parte, al reconocimiento del pluralismo étnico

y el desplazamiento del Estado - nación y por otra, a la institucionalización de la Educación Intercultural Bilingüe (Valiente 2007).

Pese a lo anterior, las políticas para contribuir a organizar la vida de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como, sus relaciones y conflictos, han sido ineficaces. “Excluidos de hecho y de derecho, los pobres han visto diluirse sus oportunidades educativas en un arsenal de dispositivos y argumentaciones mediante las cuales se justifica su baja o nula presencia en los ámbitos educativos” (Gentili 2010, 9-11). En general, el resultado de las políticas públicas sobre educación, derivadas de los mecanismos de globalización neoliberal, generó crisis en las instituciones escolares de América Latina (Alonso 2013).

Hoy América Latina y el Caribe albergan a más de 600 pueblos indígenas, víctimas de la marginación de los sistemas de educación y políticas sociales en general. En los últimos 10 años los alumnos provenientes de pueblos originarios han obtenido los peores resultados en las pruebas para medir los logros de aprendizajes. Según el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, los pueblos originarios, en comparación con los grupos no indígenas, marcan una amplia brecha respecto a todos los indicadores sociales (UNESCO 2017).

En el caso de estudio de la presente investigación: Ecuador, la educación para la población indígena cuenta con más de medio siglo de existencia. “La aceptación de identidades individuales y colectivas, pluriculturales y multilingües, es asociada a la EIB” (Gleich 2007, 49) y es el resultado de luchas incansables de las organizaciones indígenas. En su historia, la autora identifica tres períodos importantes: De 1945 – 1986; luego de 1988 – 2006 y el último período que inicia en el 2007 hasta la actualidad.

En 1945 con las Escuelas Indígenas de Cayambe y la participación de Dolores Cacuango, dirigente activa de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), inicia una batalla, que alcanza nuestros días, por implementar un sistema de educación para los indígenas. Este primer proyecto finalizó en 1963 cuando la última escuela fue destruida por la Junta Militar. Paralelo a su ejecución, surgen el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), como parte del apoyo de organizaciones no gubernamentales y la Misión Andina, en los años 1952 y 1956 respectivamente. Ambos proyectos desaparecieron, el uno concluyó oficialmente en 1981 el

otro a inicio de los setenta, luego de ser integrado al Ministerio de Agricultura (Krainer 2010, Gleich 2007, MOSEIB s.f.).

Una vez desaparecidas las Escuelas Indígenas de Cayambe, se crean en 1964 las Escuelas Radiofónicas Popular del Ecuador (ERPE), precedente del Sistema Radiofónico Bicultural Shuar Achuar (SERBISH), oficializado en 1979. En igual período, 1974 y 1978, se crearon respectivamente el Sistema de Escuela Indígenas de Cotopaxi (SEIC) y el Centro de Investigación para la Educación Indígena (CIEI). La década de los años 80 fue un período de proliferación de proyectos, gubernamentales o no, para el desarrollo de la EIB, ejemplo de ello lo constituyen las Escuelas Indígenas de Simiatug, resultado de un convenio entre la Fundación Runacunapac Yachana Huasi, el Ministerio de Educación y Cultura y la Universidad Católica del Ecuador; así como el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (P.EBI/GTZ) iniciado en 1986, producto de un convenio entre el gobierno ecuatoriano y el gobierno alemán. (Krainer 2010, Gleich 2007, MOSEIB s.f.).

En 1988, como resultado de la lucha de los pueblos y nacionalidades indígenas acontece un hecho sin precedente en el país ni en América Latina: se crea la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). Luego, P.EBI/GTZ, DINEIB y el Ministerio de Educación comenzaron a trabajar en coordinación con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Desde 1988 hasta 2006 continuaron creándose proyectos como la implementación del Bachillerato en Ciencia y Bachillerato Técnico, todos con el fin de cubrir las necesidades de la EIB y los vacíos que en tal sentido presentaba el sistema.

A pesar de los logros obtenidos por la DINEIB durante más de 20 años de gestión, como la creación del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), aprobado en 1993 y actualizado en el año 2013, persistía un grupo de problemas que dificultaban la implementación del SEIB. Entre ellos pueden mencionarse la violación de la Ley 150 de 1992 que dispuso la creación de un fondo especial para la EIB, la falta de articulación en la planificación con la cooperación internacional, la continua prioridad del sistema de educación hispana sobre la intercultural bilingüe, la burocratización de los funcionarios de la DINEIB, el déficit de docentes capacitados, instrumentos metodológicos y pedagógicos; así como el privilegio de liderazgo de los Kichwas de la Sierra en los cargos de la DINEIB (Krainer 2010).



Con la llegada del nuevo gobierno de Rafael Correa en el 2007, se crearon grandes expectativas en cuanto a las políticas públicas que se dictarían. Esperaban resolver los problemas antes mencionados y otros asociados a las debilidades presentes en la Educación Intercultural Bilingüe, como la falta de articulación e interculturalización presentes entre el sistema hispano y el bilingüe (Krainer 2010, Rivadeneira 2015). Algunos acontecimientos y resultados indican que a pesar de los esfuerzos realizados, la nueva política para el fortalecimiento de la EIB planteada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (PNBV) no consiguió los resultados esperados.

Uno de los principales problemas que enfrenta la Educación IB hoy, en el Ecuador es que la educación está concebida como una vía para obtener empleo y no como una fuente de enriquecimiento personal, cultural y social. Por tanto maestros, padres y alumnos prefieren insertarse y comprometerse con un sistema educativo que a su modo de ver le garantice mejores oportunidades para la competencia en el mercado laboral. Por esta razón en la actualización del modelo se tuvieron en cuenta estas necesidades y se busca la integración de los conocimientos ancestrales y la educación tradicional occidentalista.

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación que se comparte estudió los resultados de la política para el fortalecimiento de la EIB en el período 2009 – 2013. Presentó como pregunta de investigación *¿Por qué fallan las políticas públicas?* Y planteó como hipótesis: *el inadecuado diseño de política es causa de fallo en su implementación*. En el Capítulo 1, se abordó la pertinencia de la pregunta y su recurrencia en el debate académico actual; así como la pertinencia de la hipótesis respondió a los estudios donde se hizo énfasis en la importancia de una adecuada elección de los instrumentos como variable determinante de la efectividad y eficiencia de las políticas” (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014; Howlett, 2011; Peters, 2015, Fontaine (2015b, 81). Esta investigación se estructuró en tres capítulos y conclusiones.

El Capítulo 1 presenta el enfoque teórico, con predominio de la perspectiva de Howlett, detrás de las problemáticas sobre diseño de políticas y fallas de implementación. Para el análisis se ha seleccionado el método: *Causal Process Tracing* (CPT) que, desde una lógica deductiva permite explicar las causas de falla en la implementación (Bennett; Beach, Pedersen). De manera complementaria, en la búsqueda de una mejor comprensión de la política, se analiza la matriz de instrumentos a partir del Modelo NATO (*Nodality, Authority, Treasure and*

*Organization*) de Hood y Howlett, un método de análisis a través de los instrumentos de la política.

En el Capítulo 2 se aborda la implicancia de la noción de interculturalidad en los procesos de construcción de identidades y del Estado plurinacional, así como en la formulación de acciones gubernamentales y diseño de políticas públicas. Se caracteriza el rol de los instrumentos de política a nivel internacional, regional y nacional ante las demandas e insurgencia de los movimientos indígenas en la década de los años 90 del siglo pasado. A partir de la identificación de las principales demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas se distingue la problemática en torno a la EIB. Desde esta perspectiva, se analizan los antecedentes y principales problemas de la política para el fortalecimiento de la EIB en el Ecuador.

En el Capítulo 3, se caracteriza la política para el fortalecimiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la interculturalización de la educación en el Ecuador para el período de 2009 – 2013, aplicando el método de construcción de la matriz de instrumento NATO. Esta mirada facilitará la comprensión sobre por qué la reforma constitucional y elección de nuevos instrumentos fueron determinantes en el desenlace de la política que se estudia. Concluido el análisis sobre los instrumentos, se conceptualiza y operacionaliza el mecanismo causal que explica la falla de implementación en la política estudiada.

## Capítulo 1

### Lentes de catalejo para analizar las políticas públicas

*“Analizar una política pública  
equivale a preguntarse  
Cómo pasamos de una situación A  
a una situación B  
Mediante una acción del Estado”*  
(Fontaine 2015b, 25)

#### 1. Aproximaciones teóricas en torno al debate sobre fallas de implementación en Políticas Públicas

La política pública: fenómeno y objeto tanto social como político, es considerada en constante mutación (Thoenig, Massardier en Fontaine 2015b, 25). Del proceso que se genera, en la producción académica actual, conocer por qué fallan las políticas es una de las preguntas más recurrentes. Existe una tendencia a relacionar la implementación con las fallas de las políticas públicas, de ahí que la presente investigación plantee como pregunta teórica *¿Por qué fallan las políticas públicas?*

Para Howlett (2009) la necesidad de establecer una tipología sobre los instrumentos de políticas y criterios para su selección responde a un problema que alcanza nuestros días: mejorar el proceso de implementación a partir de la adecuada elección de las herramientas de políticas. Sustentado en argumentos compartidos, estudios recientes sobre el análisis y el diseño de políticas públicas hacen énfasis en la importancia de los instrumentos como variables determinantes de la efectividad y eficiencia de las políticas (Lascoumes, & Le Galès, 2014; Howlett, 2011; Peters, 2015, Fontaine (2015a). Desde esta perspectiva se define como hipótesis de investigación que: un inadecuado diseño de política es causa de fallo en su implementación.

Con todo, el Capítulo 1 se estructura en dos momentos importantes: marco analítico y, método de investigación. Respecto al primero, todo campo de estudio científico resulta controversial, y el de políticas públicas no se exime de tal característica. El diálogo que se presenta entre diferentes estudiosos del tema, a partir de la definición de claves teóricas

pertinentes para el estudio, conduce la discusión que da forma y define el marco analítico desde el cual se comprende, analiza y explica la problemática en cuestión. Como investigación científica al fin, el marco propuesto encontrará seguidores y detractores; sin embargo, sus postulados son relevantes para analizar las fallas de implementación en las políticas públicas

Sobre el método de investigación seleccionado: *Causal Process Tracing (CPT)*<sup>3</sup>, la distinción de este por sobre otros está en el propósito de encontrar algo más que correlaciones entre la variable independiente (X) y la variable dependiente (Y). CPT persigue abrir la caja de la causalidad y explicar el mecanismo a través del cual X produce Y. En este apartado se describen fortalezas, debilidades y diferencias del método respecto a otros comúnmente usados en las Ciencias Sociales, así como su pertinencia para el estudio.

Desde esta perspectiva teórica – metodológica se argumentan: análisis, explicación y resultados del estudio actual.

### **1.1 Formulación e implementación en el análisis de políticas públicas: tres generaciones de estudio**

La noción de *Policy Science* de Lasswell presenta las políticas públicas como elecciones de clientelas, y por rebote, de víctimas. Para Lascoumes y Le Galés, la diversificación de los enfoques en cuanto al análisis de la acción pública determina la definición de política pública (Lascoumes y Le Galés 2014,17). Desde esta perspectiva pueden encontrarse varios grupos:

Los que conciben las políticas públicas como un programa de acción gubernamental, en tal caso se presentan J.-C. Thoenig (2004) al definir:

(...) el concepto de política pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de la legitimidad gubernamental sobre un ámbito específico de la sociedad o del territorio. Esas intervenciones pueden tomar tres formas básicas: las políticas públicas son vehículo de contenidos, se traducen por prestaciones y producen efectos. Promueven actividades y procesos de trabajo. Se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales (Lascoumes y Le Galés 2014,17).

---

<sup>3</sup> Siglas en inglés que serán utilizadas en el documento.

(...) una política pública se caracteriza por un contenido que generará productos o resultados, un programa que se inscribe en un marco legal de acción, una normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal y una competencia legal que encarna los actos susceptibles de afectar un público determinado (Mény y Thoenig en Fontaine 2015b, 25)

Pierre Muller (2004), en cambio, “reinserta la actividad intelectual en un conjunto cognitivo más amplio”:

(...) las políticas públicas son la mayor parte del tiempo una forma de institucionalización de la división del trabajo gubernamental (...) toda política pública corresponde de entrada a una operación de recorte de la realidad a través de la cual será recordada y formateada la sustancia de los problemas o la naturaleza de las poblaciones (Lascoumes y Le Galés 2014,18).

Finalmente, la autora coincide con Lascoumes y Le Galés al rescatar la noción de J. Dewey (1915) y pensar las políticas públicas “como experimento a observar en el momento de su implementación” (2014,18); así como la conceptualización de estos autores al establecer un símil entre las políticas públicas y las milhojas: “Las políticas públicas son un poco como milhojas en donde se sedimentan instrumentos, contenidos, ideas, actores, medios y organizaciones siempre susceptibles de ser reacomodados.”(Lascoumes y Le Galés 2014,56)

Para Mintrom y William (2013), el análisis de política surge como respuesta a la necesidad de volver al gobierno de la sociedad, en la búsqueda de consolidar una sociedad informada y participativa. Es un análisis destinado al avance en el conocimiento sobre las causas de los problemas públicos, los enfoques de abordaje, impactos de las alternativas y compensaciones que surgen con una respuesta política.

Durante los primeros años de estudios, enmarcados en el análisis de política, éstos estuvieron centrados en la toma de decisión y formulación.

La formulación de una política deviene de la identificación de un problema, constituye posible (s) alternativa (s) o curso de acción para resolver las necesidades sociales. Jones describe algunas características de la formulación de políticas: (i) En el proceso de formulación puede intervenir más de un conjunto de actores de manera que las propuestas

pueden competir o complementarse; (ii) de existir muchos contactos con los grupos afectados la formulación puede proceder sin una definición clara del problema; (iii) no necesariamente tiene que existir una coincidencia entre la formulación e instituciones particulares; (iv) las políticas pueden permanecer en proceso de formulación y reformulación por un período largo sin que se consiga la conciliación para una propuesta y (v) en el proceso de formulación no existen puntos neutros: alguien gana y alguien pierde (Jones en Howlett 2009).

Para Howlett (2009) estas características responden a un proceso de formulación difuso y desarticulado. El proceso puede comprenderse en mejores términos desde la perspectiva de Harold Thomas al identificar cuatro fases en la formulación de políticas: evaluación, diálogo, formulación y consolidación.

En la fase de evaluación se analiza cuáles de los datos y pruebas obtenidas, de las distintas fuentes de información, serán tomadas en cuenta para el proceso de diseño. Durante la etapa de diálogo convergen las distintas posiciones de los actores implicados, el objetivo es lograr identificar y conciliar sobre las posibles soluciones y/o propuestas políticas. Llegado el momento de la formulación se determina, a partir de los datos y pruebas elegidos, qué opciones de política avanzarán a la etapa de ratificación o consolidación.

Durante el proceso de formulación existirán objeciones. La causa principal de las disidencias es que los formuladores abogarán por la implementación de estrategias e instrumentos preferidos, independientemente de su efectividad para la resolución del problema (Bresser & Toole, 2007). Llegada la fase de consolidación estas diferencias son abordadas con ayuda de la información que los actores políticos pueden ofrecer. El consenso se busca a partir del desarrollo y las soluciones políticas, teniendo en cuenta que sean políticamente aceptable y administrativamente factible (Howlett, 2009).

Como Charles Jones (1984,7) ha observado, la característica distintiva de la formulación de políticas es simplemente que se proponen medios para resolver las necesidades sociales percibidas. La formulación de políticas, por lo tanto, implica la identificación y la evaluación de las posibles soluciones a los problemas de política o, para decirlo de otra manera, la exploración de las diversas opciones o cursos de acción alternativos y disponibles para hacer frente a un problema (Kingdon 1984 en Howlett y Ramesh 2009). La formulación, incluso, puede proceder sin una clara definición del problema.

La definición e interpretación de un problema es a menudo un proceso nebuloso, por lo que la identificación de soluciones es igualmente problemático. Incluso si los *policy makers* están de acuerdo en que existe un problema, pueden no compartir una comprensión de sus causas o consecuencias. Por lo tanto, la búsqueda de una solución política suele ser un proceso polémico y sujeto a una amplia gama de presiones contradicciones, perspectivas, alternativas y enfoques (Howlett y Ramesh 2009).

Debido a la constante aparición de fallas, la noción de los primeros años de estudios, centrados en la formulación, será remplazada por el creciente interés de los investigadores hacia la implementación.

Entre los pioneros sobre estudios de implementación encontramos a Pressman y Wildavsky, quienes definen la implementación “como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (1998, 55). Concibieron, además, la existencia de problemas durante el proceso de implementación como una condición inherente a la puesta en práctica de cualquier política.

De un modo similar, la implementación es concebida por Jann y Wegrich (2007) como la etapa comprendida entre el establecimiento de una intención evidente para hacer algo y el impacto final de la estrategia de acción tomada. Los autores identificaron un conjunto de problemas asociados a la implementación: algunos relativos a la toma de decisión, legitimidad, recursos; otros vinculados a las capacidades de ejecución y las fallas, en este último coloca su interés la presente investigación.

Jann y Wegrich (2007) y Howlett (2009), reconocieron como necesidades del proceso de implementación los detalles sobre para qué y qué se va hacer, cómo se implementará, quién lo hará, cuánto costará y de qué forma se distribuirán los recursos.

Teniendo en cuenta la dimensión política, la sociología de la acción pública se ocupa de esclarecer la diferencia entre regulación social y regulación política, lo que es y no gobernado por la política. Desde esta perspectiva, Lascoumes y Le Galés plantean tres puntos de ruptura en el análisis de la acción pública: el voluntarismo político; la unicidad del Estado y elección política/puesta en escena vs no decisión/escenas invisibles.

La primera ruptura, responde a la evidencia de que no es suficiente una ley para modificar los comportamientos, puesto que la implementación siempre encontrará oposición. La segunda ruptura, emerge desde la sociología de las organizaciones al desmontar la idea de “Estado glorioso” ante la presencia de la diversidad de grupos y estrategias tanto en lo público como en lo privado. La tercera ruptura viene a desmontar el “fetichismo que las políticas públicas resultan de una elección política o del análisis costo/beneficio [pues] las no decisiones, escenas invisibles y actores ocultos se volvieron tan importante en la acción pública como los grandes gestos visibles” Luego, el desafío de regulación política viene a ser la conciliación entre un orden político legítimo y la construcción de un orden social (Lascoumes y Le Galés 2014, 22 - 24).

A inicio de los años sesenta, en los Estados Unidos emergió cierta preocupación por los vacíos de las políticas públicas y su falta de eficacia. Investigadores de las Ciencias Sociales comenzaron a preguntarse por qué, pese a los significativos aportes a recursos públicos, los problemas sociales persistían (Lascoumes y Le Galés 2014,33). De ahí la necesidad de realizar estudios sobre la implementación.

En general, los estudios sobre implementación pueden comprenderse en tres etapas o generaciones. La primera generación concibió el análisis desde la noción del ciclo de política presentada por Lasswell y luego simplificada por Jones en la década de los años 70 (Lascoumes y Le Galés 2014,55). Una etapa que se caracterizó por defender la noción de Jones y la perspectiva *top- down* (arriba – abajo).

Con el propósito de lograr un mejor entendimiento del proceso de política, Lasswell determinó siete etapas: inteligencia o entendimiento; promoción o discusión; prescripción o toma de decisión; innovación; aplicación; terminación y, apreciación de la decisión. El autor entendió el análisis de política como un proceso reflexivo en constante *feedback*. Desde su perspectiva, el ciclo se convirtió “en un instrumento de perfeccionamiento de las políticas, más allá de ser un mero instrumento de entendimiento” (Fontaine 2015b, 53-54).

En sus estudios sobre por qué fallaba la ejecución de las políticas, Charles O. Jones terminó simplificando la propuesta de Lasswell en cinco etapas que denominó “Ciclo de Política”. Las fases quedaron identificadas como: formulación o identificación del problema; evaluación de



posibles soluciones; toma de decisión, ejecución o implementación de la política pública y, evaluación de los resultados (Fontaine 2015b, 54). A esta visión le sucedieron numerosas observaciones en cuanto a limitaciones y pertinencia para el análisis de políticas públicas.

Las críticas, iniciadas por Paul Sabatier, sobre la validez de la perspectiva del ciclo de política coincidieron en que no se reconoce que los problemas, además de ser identificados por los decisores, también surgen de una discusión. La descripción, resultante del ciclo de política, era inexacta y carecía de elementos para definir un marco teórico debido a que no ofrecía elementos ni explicaciones causales y excluía otros aspectos sustanciales como el mantenimiento del poder. Además, pasó por alto el papel de las ideas y del aprendizaje (Lascoumes y Le Galés 2014, 55, Sabatier en Jann y Wegrich 2007). El ciclo de política adoleció entonces de ser una propuesta más descriptiva y normativa que explicativa y analítica, de manera que permitía organizar la información pero no las ideas. Ignoró que el proceso de las políticas públicas no es secuencial en términos de tiempo y actores (Jann y Wegrich 2007). Para Sabatier el análisis secuencial de las políticas, como método, constituía más problema que solución (Fontaine 2015b, 55).

A pesar de las críticas realizadas al ciclo de la política de Jones, la investigación de políticas públicas aún depende de la perspectiva por etapa o es vinculada a alguna de ellas. La propuesta resulta atractiva como modelo normativo y cíclico, útil para organizar y sistematizar la información sobre las políticas públicas y tener una mejor comprensión sobre ellas (Jann y Wegrich 2007). Aunque Fontaine coincide con Sabatier en que existe una gran brecha entre teoría y realidad para demostrar “la existencia de fases sucesivas”, resalta el valor heurístico del ciclo de política en tanto permite organizar lecturas e información, así como, la legitimación de un campo disciplinario como dominio científico y, “dejar sentado el análisis de políticas públicas como un campo de estudio”. De esta manera, el autor recomienda el uso del ciclo de política como un instrumento heurístico y no como hecho empíricamente observable (2015b, 55 -60).

Por otra parte, los simpatizantes del *top - down* consideraban que el marco legal era el espacio en que se encontraba solución a los fallos o fracasos de implementación. Centraban su atención en la secuencia de un programa desde su aprobación hasta la ejecución. Tenían como característica distintiva conceder mayor peso al aspecto normativo en el proceso de alcanzar el éxito de la política.

Esta perspectiva es fuertemente criticada por asociar la implementación a la visión administrativa, algo puramente normativo, con una concepción reduccionista, divorciada de lo complejo, dinámico y conflictivo que se halla tanto en el espacio social como en lo político. Entendieron la política pública como una ley u orden que al ser transmitida no encontraría interferencia alguna, al tiempo que la observación demostraba que la eficacia, eficiencia y efectividad de los programas públicos para resolver los problemas era no solo aleatoria sino débil “El fracaso de los programas públicos puso en evidencia la fragilidad del modelo *top down*” (Lascousmes y Le Galés 2014,35).

En la década de los 80 aparece una nueva perspectiva que marcó el surgimiento de la segunda generación sobre estudios de implementación: *bottom – up* (abajo – arriba). Entonces, el debate versó sobre cuál de las dos perspectivas resultaba más pertinente: para el análisis de política.

A diferencia de los seguidores del *top – down*, estos se concentran más en dar soluciones a los problemas en el punto concreto en que aparecen. La característica distintiva de la nueva concepción es tener en cuenta el comportamiento de los individuos. Alcanzaron a definir qué factores influyen en la efectividad de la implementación de las políticas públicas.

Aunque Sabatier fue identificado como simpatizante del *top – down* al analizar la propuesta *bottom – up* concluye que son perspectivas complementarias que abordan el mismo problema desde extremos opuestos. En igual sentido, desde una visión más contemporánea, Howlett (2009) opina, que la integración de ambas posiciones favorece la perspectiva institucional.

La tercera generación de estudios surge en los años noventa como resultado de un giro en la visión hacia los instrumentos de política. El cambio se genera a partir de los argumentos de Bardach (1980) y Salamon (1981) al criticar que los estudios sobre política estuvieran centrados en áreas o campos en lugar de herramientas. A lo anterior se adiciona el argumento de Salamon de concentrarse en las herramientas genéricas del gobierno sobre las técnicas de intervención social (Howlett y Ramesh 2009).

Desde entonces, los investigadores comenzaron a concentrarse en el análisis por instrumentos y buscar formas de diseños que permitieran agrupar tipos de instrumentos. Desde esta

perspectiva se priorizó la relación coherente entre objetivos de la política y consistencia en la combinación de los instrumentos (Howlett y Ramemesh 2009).

Con todo, el análisis sobre la implementación de las políticas públicas y sus fallas no puede deslindarse del diseño de la misma, son procesos estrechamente relacionados. Para que la implementación cumpla con los objetivos trazados es fundamental un adecuado diseño de la política pública, y monitorear constantemente su ejecución, en lo cual juega un rol fundamental la elección de los instrumentos. Durante las etapas de formulación e implementación, las posibles técnicas a utilizar en la realización de la política son debatidas, valoradas, ejecutadas y puestas en práctica.

### **1.2 Diseño y elección de instrumentos**

Sin restar importancia a todas las herramientas que intervienen en el proceso, para Howlett (2011) el foco de las actividades de diseño son la formulación y la implementación de la política. Desde esta perspectiva es entendido el proceso de diseño en la presente investigación. De manera que al hablar de diseño se comprenderá la relación existente entre formulación e implementación.

Para Howlett (2009), todo proceso de diseño consiste en determinar las limitaciones en las acciones del Estado para la posterior implementación de la política que brinda una solución al problema identificado, teniendo en cuenta los instrumentos como los medios o dispositivos actuales usados por el gobierno para la aplicación de las políticas.

La formulación anterior coincide con el planteamiento de Lascumes y Le Galés: “cada instrumento es una forma condensada de conocimiento sobre el poder social y las formas de ejercerlo (...) los instrumentos determinan en parte cuáles recursos pueden ser utilizados y por quién” (2014,114)

En su noción sobre diseño de política, Howlett (2011) lo presenta como idea inseparable de mejorar las acciones del gobierno a través de la consideración consciente, en la etapa de formulación de la política, de los posibles resultados de las actividades de implementación. A su vez, la implementación, como proceso, requiere de la elección de instrumentos.

El análisis sobre el proceso de selección cuenta con varias perspectivas: los economistas, por ejemplo, tienden a elegir el instrumento a partir de la coincidencia que establecen entre los atributos de los diferentes tipos de herramientas y las características de las opciones de políticas o posibles soluciones.

Por otra parte, Landry y Varone (2005) otorgan peso al rol de las instituciones sobre la elección de los instrumentos de política, identificando una relación de dependencia al contexto institucional donde los actores se desempeñan. En sus estudios presentan dos perspectivas que se oponen: la primera, responde a la teoría de la elección racional de Ostrom, donde se niega toda influencia de las instituciones sobre las preferencias de los actores involucrados, mientras que, la segunda, es defendida por el enfoque neoinstitucionalista, fundamentalmente el sociológico y el histórico. En cambio, los politólogos, consideran que los instrumentos son sustituibles a partir de un criterio puramente técnico (Howlett 2009).

La elección de instrumentos está mediada en primer lugar por la naturaleza de los subsistemas involucrados y de las ideas de los actores presentes en ellos. El hecho de que el instrumento seleccionado pueda responder o no al problema tratado dependerá además de las particularidades del gobierno que ha elegido la herramienta y del contexto de implementación (Howlett, 2009). En la formulación de política deberá hacerse coincidir el potencial de instrumentos de política con el problema de política tratado. Lo que se dificulta debido a la confluencia de distintos intereses o posiciones de los hacedores de políticas.

Para abordar tal complejidad Howlett (2009) presenta un conjunto de aspectos a tomar en cuenta en el proceso de elegir un instrumento: (i) viabilidad técnica y política; (ii) naturaleza y contexto del problema; (iii) ideas acerca de las acciones gubernamentales apropiadas.

Todo el esfuerzo realizado para estudiar las características y establecer tipología en los instrumentos de política; así como los criterios para su elección, responde a una necesidad que alcanza nuestros días: mejorar el proceso de implementación a partir de una adecuada elección de las herramientas de políticas. (Howlett, 2009).

De las propuestas estudiadas acerca de la tipología de instrumentos como las de Lasswell y Lowi, se destaca la tipología elaborada por Christopher Hood (1986). Hood planteó una

taxonomía simple, conocida como el Modelo NATO<sup>4</sup>. En la segunda parte del presente capítulo se describió las características del Modelo y la conveniencia de utilizarlo como método complementario al *Process Tracing*.

Los *policy makers* pueden estar de acuerdo en que existe un problema y sin embargo no compartir el análisis de sus causas y consecuencias. Definir e interpretar un problema es a menudo un proceso nebuloso por lo que la identificación de soluciones es igualmente problemático. La tipología presentada por Hood (1986) en el modelo NATO constituye una herramienta para los formuladores de política en la elección entre los tipos de instrumentos de política y el problema que se aborda, atendiendo a la viabilidad técnica y política (Howlett 2009).

El diseño de una política no solo tiene como fin la formulación y elección del instrumento de política adecuado; sino que esta etapa constituye el momento de optimizar la relación entre los objetivos de la política y los medios de implementación. De este modo se conseguirá afrontar con mayor probabilidad de éxitos los retos y disminuir la posibilidad de fallas o fracaso. Howlett (2009) sugiere seleccionar los instrumentos centrándose en los actores, instituciones e ideas con los que los ejecutores y/o implementadores de políticas trabajan.

### **1.3 Fallas de implementación: una mirada neoinstitucionalista**

Existen tres posibles resultados cuando se analiza una política: (i) es una política exitosa; (ii) presenta fallas que pueden ser reformadas; (iii) ha fracasado y debe discontinuarse. Cada caso contribuye al aprendizaje, a enriquecer el proceso de implementación y análisis. Cuando se precisa discontinuar la política, el problema a resolver para el que fue pensada regresa a los diseñadores.

A inicio de los años 60 la discusión sobre fallas de políticas se desarrollaba en medio de un contexto sociopolítico norteamericano matizado por una serie de políticas pensadas en aras de la reforma social. Las políticas se transforman en acciones que deben pero no siempre se corresponden con su objetivo. Ninguna política es perfecta, Wildavsky (1983) afirma que la implementación requiere de ciertas condiciones para que no se frustre. Desde Browne y

---

<sup>4</sup> Siglas en inglés: Nodality, Authority, Treasure, Organization.

Wildavsky (1998) se conoce que las políticas tienen que tener errores. Su eficacia no radica en la perfección sino en el aprendizaje continuo y el análisis de su causalidad.

Sabatier y Mazmanian (Browne y Wildavsky 1998), dividen en tres categorías las variables que afectan la realización de los objetivos de las políticas: i) “docilidad” o manejabilidad del problema; ii) capacidad del plan de acción y sus programas funcionales para guiar la implementación; iii) efecto de las variables políticas.

Por otra parte, Pressman y Wildavsky precisan que una clara definición en las metas y objetivos de la política junto a la adecuada capacidad de coordinación y control reduce la probabilidad de un déficit de implementación (Parsons 2007, 485). Distintos argumentos pueden evidenciar una falla de implementación: abandono de la política; cambio radical de los objetivos; la no implementación de la política, la persistencia del problema, terminación temprana de la política, efecto no deseado y cambio de público. En ello determinan varios factores como: la decisión política, disponibilidad de recursos y el contexto histórico (Jann y Wegrich 2007). De acuerdo con Pressman y Wildavsky (1998) y su visión del problema como condición inherente de la implementación, las políticas siempre tendrán un componente de riesgo; sin embargo, el fracaso no es inherente a los acontecimientos políticos, el "Fracaso" es un juicio acerca de los eventos.

En el análisis que Lascausmes y Le Galés (2014, Fontaine 2015b, 43) hacen sobre las diferencias entre necesidades sociales, intenciones políticas y efectos observados, proponen que estas sean interpretadas desde la eficiencia, eficacia y efectividad de los programas públicos. Los autores identifican estas perspectivas como causas habituales del fracaso de las políticas públicas. En la caracterización de cada una de ellas entienden:

*La inefectividad*<sup>5</sup> es un defecto en la implementación. Se toman decisiones políticas, se adoptan medidas y a veces se asignan medios pero las acciones de aplicación concreta no intervienen o son parciales.(...) Una vez que son tomadas las decisiones operacionales, falta que los operadores las acepten y las comprendan, pues de lo contrario las rutinas no serán modificadas (...)

---

<sup>5</sup> Las cursivas en esta cita corresponden al texto original, no es un aspecto a resaltar por la autora.

*La ineficacia* sobre la debilidad de los resultados obtenidos. Se han adoptado medidas a nivel central, se han movilizadocompetencias y se han asignado presupuestos pero los efectos esperados no aparecen (...)

*La ineficiencia* es una tercera forma de fracaso vista desde la perspectiva económica (...)

Hay una desproporción entre la inversión financiera de un programa y su impacto social. El beneficio social parece débil” (Lascousmes y Le Galés 2014,36-37).

A partir del planteamiento de varios autores, Howlett (2009) resume y enumera un conjunto de causalidades atribuidas a las fallas de implementación de la política:(i) la existencia de un gobierno demasiado ambicioso que pretenda abordar problemas insolubles (Pressman y Wildavsky, 1973); (ii) una inadecuada decisión en la fase de establecimiento de la agenda puede llevar al fracaso en cualquier etapa posterior del ciclo de las políticas; (iii) el fracaso también puede surgir de una falta de coincidencia entre los objetivos y los medios en la etapa de formulación (Busenberg, 2000,2001, 2004a, 2004b.); (iv) como consecuencias de los fallos o errores de apreciación en la fase de toma de decisiones (Bovens y t'Hart, 1995, 1996; 1984; Perrow. *Roots*, 2004; Merton, 1936); (v) pueden existir fallas de implementación debido a que los objetivos de los tomadores de decisiones no son ejecutados con precisión en la práctica (Kerr, 1976; Ingram y Mann, 1980); (vi) por falta de supervisión efectiva de los tomadores de decisiones sobre los que implementan la política (McCubbins y Schwartz, 1984; McCubbins y Lupia, 1994; Ellig y Lavoie, 1995; sin embargo, una de las causas de mayor interés en el debate académico actual, por lo cual es objeto de la presente investigación, son las asociadas a la inadecuada elección de instrumentos en el proceso de diseño de la política, especialmente ante la indefinición de las características y condiciones institucionales que conducen a la elección. Esta última causalidad, defendida por Howlett y otros autores. La noción de Howlett (2009) sobre el fallo es que puede provenir de los gobiernos y los responsables políticos que no evalúan de manera efectiva los procesos de políticas y el aprendizaje.

A partir de su interés por los vacíos en la ejecución de las políticas, los estudios de Pressman y Wildavsky muestran tres aspectos importantes: “ i) toman en cuenta la complejidad de la acción colectiva para explicar los resultados o la suerte de una decisión (...) ii) la diversidad de perspectivas y objetivos de los actores (...)” iii) la medida en que la ejecución de la política satisface las necesidades e intereses de los actores (Fontaine 2015b, 44-45).

Del análisis en torno a los problemas de implementación en la política y sus fallas, la autora retoma la noción de *implementation gap* al entender *las* fallas de implementación en la política como causas de la brecha entre los objetivos y los resultados de la política o de la concepción de la política y su ejecución. La brecha también puede explicarse desde inconsistencias en el diseño de la política; así como entre la formulación del problema y sus objetivos.

Lo más importante en el análisis de los resultados de una política no es tanto el éxito o fracaso, sino que los actores políticos y las organizaciones e instituciones puedan aprender de sus errores y aciertos. De tal forma se conseguirá una modificación de la posición institucional en pos de un mayor cambio de carácter sustantivo o procesal. Entendiendo por sustantivos aquellos instrumentos de política que afectan bienes y servicios producidos por la sociedad mientras que los procedurales se refiere a la afectación sobre los procesos políticos y sociales (Howlett y Giest 2013). Al igual que el Modelo NATO de Hood, la descripción sobre esta distinción se desarrolló en la segunda parte del presente capítulo, dedicada a la metodología.

El rol de las instituciones en el proceso de implementación de las políticas públicas pudiera analizarse desde los intereses de los actores; sin embargo, se ha comprobado que no es suficiente para explicar el fracaso y/o sus fallas. Interesa entonces comprenderlo a partir del enfoque neoinstitucionalista, por el modo en que las instituciones dan forma al proceso de las políticas.

El interés en las instituciones es una consecuencia acumulativa de la transformación moderna de instituciones sociales y de la persistente observación sobre ellas. Las instituciones sociales, políticas, y económicas se han vuelto considerablemente complicadas e importantes para la vida colectiva. La mayor parte de los principales actores económicos y de los sistemas políticos son organizaciones formales, así como las instituciones para la burocracia y la ley, ocupan un papel dominante en la vida contemporánea (March y Oslen 1984).

Al analizar el rol de las instituciones en el proceso de implementación de la política Elionor Ostrom (2011) propone tres niveles de especificidad, basados en tres tipos de análisis teóricos: los marcos, las teorías y los modelos.



Los marcos constituyen formas más generales de análisis teórico. Caracterizados por identificar elementos y las relaciones generales que deben tenerse en cuenta para el análisis institucional. A su vez, organizan diagnósticos, realizan investigación prescriptiva e identifican variables relevantes que permiten generar preguntas de investigación. Las teorías hacen posible que los analistas especifiquen qué elemento de un marco es particularmente relevante, diagnostican el fenómeno y objeto de estudio. Se formulan hipótesis y explican los resultados. Finalmente, los modelos se conciben desde la predicción precisa de los resultados sobre un conjunto limitado de variables y parámetros para derivar hipótesis usando una teoría particular (Ostrom 2011).

Los autores de la perspectiva en términos de elección racional privilegiaron el análisis micro de la decisión. Para ellos los individuos anteponen las preferencias (jerarquizadas) a los objetivos. En este postulado la escuela de economista de la elección pública encontró una debilidad, debido a la dificultad metodológica que supone la ausencia de instrumentos para medir las referencias; sin embargo los resultados de esta escuela fueron significativos para el análisis de política en tanto permitió “explicar los fracasos de las políticas públicas a partir de estrategias racionales de individuos jugando con las reglas para evitar restricciones y maximizar su interés” (Lascoumes y Le Galés 2014, 58-59).

Los términos “anarquía organizada” y el “modelo de la basura” surgieron como detractores de la construcción de la decisión en el proceso de política. El modelo identifica cuatro elementos: los problemas, las ocasiones para elegir, los actores y las soluciones. El propósito fue demostrar que “en las anarquías organizadas esos cuatro elementos interactúan según dinámicas controladas y con débil coherencia” (March y Olsen en Lascoumes y Le Galés 2014, 61)

Son varios los autores, conceptos, definiciones, críticas y contribuciones que desde el neoinstitucionalismo se plantean. Para March y Olsen por ejemplo,

las instituciones definen las identidades de los grupos e individuos (...) las instituciones son los procedimientos, las convenciones, las formas de organización, las tecnologías, pero también las creencias, los esquemas intelectuales y los conocimientos que envuelven, sostienen, interpretan o contradicen las rutinas y los roles (Lascoumes y Le Galés 2014, 99)

Pensar el nuevo institucionalismo ocasionó un gran debate, tanto en las ciencias sociales como en las económicas. Este nuevo enfoque tomaba varias formas para destacar el papel de las instituciones en las políticas públicas (Lascoumes y Le Galés 2014, 101, March y Olsen 1984). Los vacíos que viene a denunciar el nuevo institucionalismo sobre el viejo son reducidos a cinco aspectos importantes: contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo (Eslava 2010,99).

El viejo institucionalismo omite la dependencia entre política y sociedad, la influencia ejercida por las normas, reglas y valores, el valor intrínseco de las decisiones; así como las disfuncionalidades de los procesos políticos y lo complejo de su interacción. Este antiguo enfoque se caracteriza por ser descriptivo, defensor de los detalles surgidos en la institución y que podían causar impacto en las personas o en la propia institución. Desde su metodología las instituciones se concebían como variables dependientes de los “fenómenos políticos, económicos y sociales y también como variable independiente que condiciona tales fenómenos (Eslava 2010, 100).

Para Peters aunque el nuevo institucionalismo prioriza las estructuras organizacionales por sobre las conductas individuales “comparte con la tradición conductista la preocupación por la teoría y el desarrollo de métodos analíticos más adecuados” (Eslava 2010, 100). Cuatro características distinguen a los nuevos institucionalismos: trasciende al individuo; conciben a las instituciones como parte de lo social; valoran la estabilidad en el tiempo de la institución y consideran que la institución cuenta con las competencias para influir no solo en el comportamiento individual sino también de fomentar los valores compartidos (Eslava 2010).

Los economistas del nuevo institucionalismo consideran que la función de las instituciones es reducir la incertidumbre (Eslava 2010), “los costos de transacción de los individuos [vienen a ser] mecanismos de ad hoc de coordinación que reflejan las preferencias de los actores” (Lascoumes y Le Galés 2014, 99).

Para los sociólogos se trata de legitimar la teoría de las organizaciones y sus elementos cognitivos. La diferencia entre esta noción y el institucionalismo de March y Olsen, cuyas raíces se encuentran en el análisis sociológico, es que estos últimos colocan el énfasis en las normativas institucionales (Guy Peters2003)

Por otra parte, los historiadores se concentran en las relaciones de poder y la toma de decisión colectiva. (Eslava 2010).

Más allá de la discusión de lo viejo sobre lo nuevo, March y Olsen (1984) prefirieron describir la nueva manera de pensar en términos de elementos de un viejo institucionalismo que se relacionan, vinculan, mezclan con los estilos de un institucionalismo de teorías recientes de política, un conjunto de retos para el pensamiento teórico contemporáneo en la ciencia política.

Entre otras cuestiones, el neoinstitucionalismo pretende resolver las siguientes preguntas “¿cómo interactúan actores de políticas públicas e instituciones? (...) ¿Las instituciones dan forma al proceso de las políticas?” (Eslava 2010, 110). Para dar respuestas a éstas interrogantes es preciso tener en cuenta objetivos, instrumentos y resultados. Desde esta perspectiva interesa en la presente investigación el análisis o rol de las instituciones en el proceso de implementación de las políticas públicas. Se trata de “analizar el efecto de las instituciones cuando adoptan formas de políticas públicas” (Eslava 2010, 111), teniendo en cuenta que el nuevo institucionalismo percibe el rol explicativo de las instituciones en los procesos de toma de decisión social.

Atkinson & Nigol aluden que para los neoinstitucionalistas las instituciones constriñen el comportamiento de los actores, bien sea porque se concentren solo en el contexto o porque desde los valores que promueven afectan las creencias y preferencias de los actores involucrados en el proceso de diseño de la política. Una de las implicaciones derivadas de esta perspectiva es que las características organizacionales de las instituciones determinan su capacidad de adaptarse a la evolución y los cambios de los problemas por resolver (Landre y Varone 2005).

En el mismo sentido Howlett (2009) plantea que uno de los principales objetivos del proceso de formulación es identificar las limitaciones del Estado para la implementación de una política. Desde tal posición otorga especial interés a las restricciones ocasionadas por limitaciones institucionales debido al modo en que estas, a partir de un conjunto de valores e ideas, pueden favorecer u obstruir el proceso de implementación.

Con todo, los neoinstitucionalistas vienen a interesarse en los instrumentos. Según Lascoumes y Le Galés, los instrumentos constituyen un tipo particular de instituciones que definen las capacidades de los actores políticos y sociales dependiendo de la elección. “La elección de instrumentos estructura en parte el proceso y sus resultados” (Lascoumes y Le Galés 2014,114). Para estos autores el proceso de instrumentación de la acción pública es una cuestión política, mediado por la elección de un instrumento sobre otro. Al elegir un instrumento, este estructurará el proceso de instrumentación, así como los efectos y resultados esperados en cuanto a la solución del/los problemas en cuestión. La implementación de un instrumento puede generar a menudo efectos propios, indeseados e inesperados, “cada uno es una forma condensada sobre el poder social y las formas de ejercerlo” (2014,112-115).

De esta forma el resultado de la implementación de una política pública dependerá por una parte, de los instrumentos que resulten elección de los tomadores de decisiones y, por otro, del juego de poder que se produce entre los actores y las instituciones (Lascoumes y Le Galés 2014, 122)

## **2. La metodología**

Esta investigación se sustenta en una metodología de estudio de caso, específicamente, de falla de política. Tiene como objetivo: responder a la interrogante *¿Por qué fallan las políticas públicas?* Y constatar la hipótesis: *un inadecuado diseño de política es causa de fallo en su implementación.* Para ello se realizará un análisis de la política a partir del Modelo de instrumentos NATO de Christopher Hood (1986) como complemento al método principal de la investigación: *Causal Process Traicing*. El análisis desde los instrumentos así como las entrevistas realizadas permitirán reunir la evidencia que sustentaran el detonante, entidades y *aut comes* del mecanismo causal. Las entrevistas serán realizadas a actores académicos expertos en el tema de EIB y actores institucionales: funcionarios de la DNEIB y la actual Subsecretaría para la EIB. El propósito de las entrevistas es reunir información de fuentes primarias que permita fortalecer y/o corroborar la información obtenida de las fuentes secundarias.

### **2.1 La Matriz de Instrumento**

La tipología elaborada por Christopher Hood (1986), partió de la noción que todos los gobiernos se enfrentan a los problemas públicos mediante: el uso de información que disponen como un actor de la política central (Nodalidad); de sus facultades legales

(Autoridad); su dinero (Tesoro); o de las organizaciones formales disponibles para ellos (Organización) Los gobiernos pueden utilizar estos recursos para manipular a los actores políticos (Howlett y Ramesh 2009).

En la categoría: Nodalidad, encontramos aquellos instrumentos que implican el uso de información a disposición de los gobiernos, por ejemplo: campañas de información pública, exhortación, indicadores de desempeño, programas, sistemas automatizados de información etc. (Howlett y Ramesh 2009).

Los instrumentos asociados a reglas, leyes, normas, prohibiciones, órdenes, etc. son incluidas en segunda categoría: Autoridad. Estos instrumentos se vinculan a la elaboración de normas, leyes, reglamentos, decretos ministeriales, acuerdos. Existen cinco ventajas de la regulación como herramienta de política: i) se requiere de menos información en comparación con otras herramientas, ii) se considera una actividad del todo indeseable, iii) permiten una mayor coordinación de las acciones del gobierno, iv) su uso en momentos de crisis, necesidad de respuesta inmediata o deseada y, v) estos instrumentos pueden ser menos costosos que otros como los subsidios (Howlett y Ramesh 2009).

De igual manera se identifican desventajas en el uso y abuso de este tipo de instrumento: i) los instrumentos de autoridad establecen políticas que pueden distorsionar las actividades del voluntariado o del sector privado y promover ineficiencias económicas, ii) regulaciones de precios y asignación directa restringen el funcionamiento de las fuerzas de la oferta y la demanda, iii) los reglamentos pueden, a veces, inhibir la innovación y el progreso tecnológico debido a la seguridad en el mercado que ofrecen las empresas existentes y las limitadas oportunidades para la experimentación, iv) las normas suelen ser inflexibles y no permiten la consideración de las circunstancias individuales, resultando en decisiones y resultados no previsto por la regulación (Howlett y Ramesh 2009).

La tercera categoría de instrumento: aquellos relacionados con los recursos financieros y la capacidad del gobierno para recaudar y desembolsar fondos, se insertan en la categoría Tesoro. Esto se refiere a todas las formas de transferencias financieras a las personas, las empresas y las organizaciones de los gobiernos o de otros individuos, empresas, u organizaciones bajo dirección del gobierno. Entre algunos ejemplos de este tipo de

instrumento figuran: subvenciones, incentivos fiscales, y Préstamos; así como Impuestos y tasas (Howlett y Ramesh 2009).

Por último, los instrumentos de política basados en la Organización. En este caso se encuentran aquellos que ofrecen una prestación directa, empresas públicas o estatales, asociaciones, ONGs, organizaciones de voluntariado, etc. (Howlett y Ramesh 2009).

Al comprender el diseño de política como la canalización de la energía de los actores involucrados para conseguir una conciliación ante objetivos similares, Howlett (2011) identifica dos componentes: sustantivos y procesales, como contenido del diseño. Los primeros afectan tipo, cantidad, precio u otras características de los bienes y servicios producidos en sociedad, bien sea por el sector público o por el privado. Los segundos (procesales) se refieren a la manera en que inciden las relaciones entre los distintos actores, responden a la afectación o alteración de los procesos políticos y sociales con el objetivo de promover o limitar las acciones de interacción y redes. A partir de la formulación anterior, Howlett (2009) desagrega la tipología de Hodd Christopher Hood, atendiendo a la distinción de sustantivos y procesales (Howlett y Ramesh 2009). La mixtura de instrumentos sustanciales y procedimentales es una regulación inteligente, pues combina las ventajas y desventajas de cada herramienta en su vínculo con otras herramientas (Howlett y Giest 2013).

La decisión de combinar este método, a partir de la adecuación de Howlett, responde: primero, a ofrecer una mayor comprensión sobre el diseño de la política y el rol de los instrumentos en la ocurrencia de las fallas de implementación, segundo, a obtener un resultado más completo y eficiente del análisis causal del fallo de implementación de la política.

## **2.2 ¿Qué es el método *Causal Process Tracing*? Aplicación, alcance y límites**

Con la intención de ir más allá de la comprensión de la naturaleza de las relaciones causales, la autora ha seleccionado el método *Causal Process Tracing* para explicar las fallas en la política pública. Este importante método de la inferencia causal corresponde a la investigación cualitativa de las ciencias sociales, sobre todo en los diseños de investigación de estudio de caso. Basado en el rastreo de mecanismos causales y no en series temporales, la esencia del proceso de la investigación por rastreo es la necesidad de avanzar más allá de la simple identificación de las correlaciones existentes entre las variables independientes (X) y los

resultados (Y) ¿Cómo saber si en realidad (X) causa (Y)? ¿De qué manera X realmente producen Y? Responder a estas preguntas requiere deshacer la relación causal entre (X) y (Y) para **estudiar el mecanismo causal** que une los dos conceptos (Kay y Baker 2015, Beach y Pedersen 2011).

A decir de Capano (2009), elegir una noción lineal de causalidad implica que la investigación está centrada en el por qué, o sea, en la explicación y no en la descripción del caso. *Causal Process Tracing* se vincula con esta noción al tener como objetivo explicar que evento (X) produce (Y): el *outcomes* (Beach y Pedersen 2011, Bennett 2010).

La implementación del método CPT tiene como objetivo establecer si los eventos o procesos dentro del caso encajan en aquellos pronosticados por explicaciones alternativas, es como un detective tratando de resolver un crimen, buscando pistas y sospechosos, tratando de juntarlas en una explicación convincente. El seguimiento del proceso implica un examen de elementos de 'diagnóstico' de la evidencia de un caso que contribuye a apoyar u optar por una hipótesis explicativa alternativa. El investigador busca las consecuencias observables de explicaciones hipotéticas (Bennett 2010).

Glennan (Beach y Pedersen 2011) define mecanismo causal como un sistema complejo del que surge un resultado debido a la interacción de las partes. La diferencia entre éste y otros método es precisamente su interés en establecer inferencias a partir de la existencia o no de mecanismos causales mientras que los otros se ocupan de establecer inferencias sobre las relaciones causales. El proceso de rastreo implica identificar la cadena y mecanismos causales intervinientes entre X-Y. Con el método de rastreo de procesos el investigador puede hacer fuertes inferencias sobre el proceso causal por el cual se producen los resultados; lo que permite actualizar el nivel de la confianza que se tiene en la validez de un mecanismo causal teorizado (Beach y Pedersen 2011).

El CPT puede ser aplicado en tres variantes que responden a fines distintos de investigación: *theory-testing*, *theory-building*, and *explaining outcomes*. Por razones de espacio y pertinencia, en la presente investigación no se ahonda en la descripción de cada una. De manera general, las diferencias entre ellas se sustentan en el modo de concebir o entender los mecanismos y la diversidad de herramientas metodológicas a emplear para cada caso.

Comparten la posición ontológica atendiendo a la naturaleza de las relaciones causales y establecen sus inferencias desde la lógica bayesiana (Beach y Pearson 2011).

Para identificar el mecanismo causal presente en el caso de estudio se aplicará el método en la variante *theory-testing* o prueba de teoría. Como variante, *theory-testing* parte de una teoría ya existente y prosigue a la búsqueda de un mecanismo causal hipotético que evidencie que la misma está realmente presente en un caso. Su implementación permite hacer inferencias dentro del caso para identificar dos cuestiones: si el mecanismo funcionó como lo esperado en el caso; si el mecanismo estuvo presente en su totalidad (Beach y Pearson 2011). Desde esta perspectiva se intenta demostrar que la reforma de los instrumentos de autoridad para el sistema de educación ecuatoriano (X) causa la falla de implementación en la política para el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe y la interculturalización de la educación en el período 2009 – 2013 (Y).

En el proceso de implementación de este método existen varios pasos a seguir: Teorización o conceptualización del mecanismo; operacionalización o pruebas de diagnóstico y pruebas de hipótesis. Las siguientes líneas recogen una breve descripción que ayudan a la comprensión de cada una de las etapas para la variante que se aplicara en el estudio de caso actual: *theory-testing* (Kay y Baker 2015, Beach y Pearson 201, 2013):

Teorización o conceptualización: el analista identifica un conjunto de teorías preexistentes para conceptualizar un mecanismo causal (MC) entre (X) y (Y), los mecanismos causales hipotéticos que predicen, así como el contexto en el cual el MC funciona. Cada parte del mecanismo, al ser conceptualizada, debe ser considerada como insuficiente pero necesaria para producir el resultado.

Operacionalización o pruebas de diagnóstico: Este momento se trata de convertir o traducir las expectativas teóricas en predicciones específicas del caso sobre las manifestaciones observables que deberían estar presentes en caso de que el mecanismo estuviera realmente presente. En tal sentido, Collier y Brady definen una sola unidad de pruebas de diagnóstico como *Causal Process observation* (CPO). En esta etapa se recoge evidencia empírica que resulte útil para establecer inferencias causales que permita conocer si el mecanismo hipotético está presente en el caso. Para el estudio de caso que nos ocupa, los instrumentos de política constituirán la principal fuente de evidencia empírica. Las CPO no siempre resultan



ser la manifestación real de una variable sino que pueden ser indicadores o marcadores de su existencia, lo que los autores refieren como "huellas digitales" (Beach & Pedersen, 2013).

**Pruebas de Hipótesis:** A partir de cuatro test se puede determinar si en realidad X causa Y (si se cumple la inferencia causal). Van Evera (1997) inició esta línea de investigación mediante la diferenciación entre estas cuatro pruebas basadas en la certeza y la frecuencia que las pruebas de una teoría dada predice (George & Bennett, 2004, Bennett 2010).

*Hoop test:* Pueden eliminar hipótesis alternativas pero no pueden proveer evidencia concluyente directa para una hipótesis que no se elimina. Provee un criterio de necesario pero no suficiente para aceptar la explicación. (Valor negativo: cuáles hipótesis no son explicativas)

*Smoking gun test:* Apoyan fuertemente una hipótesis pero el hecho de reprobado el test no elimina la explicación. Ofrecen un criterio suficiente pero no necesario de confirmación. (Valor positivo: cuáles hipótesis sí, hipótesis queda prácticamente confirmada)

*Trawl in the wind test:* Provee información útil que puede favorecer o llamar la atención sobre preguntas en una hipótesis dada. Ofrecen un criterio de ni necesario ni suficiente para establecer o rechazar una hipótesis.

*Doubly decisive test:* Confirman y eliminan hipótesis. Dan como resultado una condición necesaria y suficiente para aceptar una hipótesis.

Como todo método, CPT también ha sido criticado. Las debilidades del método fueron tomadas en cuenta por la autora ante su implementación. Entre los señalamientos más destacados se identifican:

Acceso a los datos válidos, confiables y útiles: Casi invariablemente en los estudios de política, nos centramos en el pasado contemporánea o cerca, y las variables clave a menudo se ocultan a la vista, por decreto oficial o imperativos políticos, y los datos están fragmentados (Kay y Bakey 2015).

Problema de la “regresión infinita: el excesivo grado de detalle que implica el seguimiento de procesos puede conducir potencialmente a una regresión infinita de estudio

Problema de los “grados de libertad: la investigación cualitativa en un pequeño número de casos con un gran número de variables sufre de un problema de grados de libertad (Bennett 2010)

Una respuesta a estas críticas es que no todos los datos son iguales. Con el proceso de rastreo, en la discriminación entre las explicaciones alternativas: i) no toda la información es de valor probatorio al equivalente, ii) un investigador no tiene que examinar cada línea de evidencia en el mismo detalle, iii) lo que importa no es la cantidad de pruebas, sino su contribución a la adjudicación entre hipótesis alternativas. (Bennett 2010)

Ausencia de un marco claro y coherente: a pesar del uso generalizado del CPT en la investigación empírica, y un creciente cuerpo de literatura metodológica sobre rastreo de procesos y mecanismos causales, el método no poseen un marco claro y coherente. Esta deficiencia da al traste con el proceso de rastreo y su potencialidad para abrir la caja negra de la causalidad (Bich y Pearson 2011).

Pese a las debilidades que pudiera presentar el método la pertinencia y ventajas de su uso en el estudio de las políticas públicas se justifica en varios aspectos:

El CPT ofrece más detalles de la trayectoria, individuales o múltiples, de los acontecimientos políticos y se dirige directamente al núcleo problemático (Kay y Baker 2015).

La diferencia y ventaja del uso de este método por sobre otros de las ciencias sociales se encuentra en el tipo de inferencia. Como se ha dicho, el CPT persigue las inferencias acerca de la presencia/ausencia de mecanismos causales mientras que, la mayoría de los métodos, apuntan a hacer inferencia sobre las relaciones causales (Bich y Pearson 2011).

Por otra parte, constituye también una ventaja singular del CPT para estudios de políticas, la manifestación de un método más robusto para la comprensión de la causalidad Una fuerza adicional de CPT, es que puede ser adecuado al común pluralismo teórico presente en los marcos empleados en la investigación sobre estudios de política. (Kay y Baker 2015).

Lo anterior tampoco supone que el seguimiento de procesos sea una panacea para la inferencia causal, como todos los métodos de la inferencia causal son potencialmente falibles. Los investigadores podrían fallar en incluir una variable causal importante en sus análisis. La evidencia disponible puede no discriminar fuertemente entre competencia y explicaciones incompatibles. Los actores pueden hacer todo lo posible para ocultar sus acciones y motivaciones cuando estas son políticamente sensibles, sesgando las pruebas disponibles. Sin embargo, con las correspondientes pruebas, el trazado de proceso es un medio poderoso para discriminar entre las explicaciones rivales de casos históricos, incluso cuando estas explicaciones implican numerosas variables. (Bennett 2010)

### **2.3 Presentación y justificación del caso**

Para escoger el estudio de caso sobre falla de implementación se prefirió la región andina por mayor concentración de población indígena. De los países de la región se analizaron dos casos en pre-selección: Perú y Ecuador, teniendo en cuenta: tiempo de implementación de un modelo o sistema de educación intercultural bilingüe al menos dos décadas), cambio en el desarrollo o curso de la EIB a partir de un cambio de gobierno, oficialización de una lengua ancestral y persistencia del problema.

#### **En la Pachamama de los Inca**

Como resultado de las demandas de los pueblos indígenas en el Perú y del apoyo recibido por instituciones internacionales como la CEPAL, en 1969 surge el primer proyecto de Educación Bilingüe. Tres años después (1972) con la llegada del General Alvarado Velasco al poder se decreta la primera acción política en respuesta a la exclusión de los indígenas del sistema de educación. La Ley General de Educación (1972) dispuso como prioridad “atender a los grupos étnicos y marginados sin atención educativa” (Gleich 2007, 47, Moya 2004, 127). Las acciones anteriores fueron la antesala de la constitución del Instituto Nacional de Investigación de Desarrollo de la Educación y el Decreto Ley 21156 mediante el cual se oficializa el quechua, ambos en el año 1975. De tal modo, Perú se convierte en el primer país en Latinoamérica que reconoció una lengua indígena. Los dos gobiernos que sucedieron durante el período de 1980 – 1990, en convenio con la cooperación internacional, ejecutaron acciones para la educación bilingüe implementando proyectos pilotos (Gleich 2007, Valiente 2007).

Tras dos décadas, lo que parecía ser el florecimiento de la EIB y la apertura hacia el reconocimiento y reivindicación de los pueblos indígenas en Perú, quedó silenciado por el “creciente terrorismo del sendero luminoso” (Gleich 2007, 47). La entrada de Alberto Fujimori al poder (1990)<sup>6</sup> impidió la generalización de los modelos exitosos de los proyectos pilotos que se venían desarrollando. Así, mientras Bolivia y Ecuador, por ejemplo, se encontraban en una década 90 de auge para la EIB, recibiendo apoyo internacional, Perú iniciaba una década de silencio.

Bajo el mismo mandato es aprobada, en 1993, una nueva Constitución. El artículo 17<sup>7</sup> el documento dispone que la EIB debe ser fomentada y fortalecida; así como atender a las características de cada región (CCDP 1993). Pese a la perspectiva del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la diversidad étnica y cultural, en este documento se mantiene la visión de integración del Convenio No. 107. Por otra parte, desde la misma lógica de integración, la categoría de Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (obtenida en los años 70) fue sustituida por la de Unidad Técnica con Competencia solo en aspectos relacionados a la formación docente.

A pesar del art. 2.1 de la “Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionalidades, étnicas, religiosas y lingüísticas” emitida por la ONU en 1992 (OHCHR 1992, 36),<sup>8</sup> la exclusión y represión presente en los primeros años de la década de los 90 provocó el temor de los quechuas hablantes a usar su lengua en espacios públicos. Tal situación se extendió hasta mitad de década.

En el período de 1995 – 2000, fuerzas externas al movimiento indígenas ejecutaron acciones que actuaron como detonantes para revertir la situación. Por un lado, el gremio intelectual se organiza como foro educativo y cuestiona el carácter homogeneizante presente en las acciones dirigidas a los pueblos indígenas. Por otra parte, organizaciones no gubernamentales, en red,

---

<sup>6</sup> Período de gobernación: 28 julio de 1990 – 22 de noviembre 2000.

<sup>7</sup> Título I. Capítulo II “De los derechos sociales y económicos”, en el acápite “Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria”, artículo 17: “...El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional”.

<sup>8</sup> Res.47/135 ONU de 1992 “Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas” Art.2.1 “Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo” (OHCHR 1992, 36).

ejecutaron acciones contra el gobierno. El resultado del empuje de las dos posiciones se concretó en la aprobación del Plan Nacional para la EIB de 1997 – 2000. En la llegada del nuevo milenio (2000), el Ministerio de Educación de Perú, en coordinación con la cooperación Alemana (GTZ), realizó un estudio sobre la demanda y necesidades de educación bilingüe. El levantamiento de esta información tenía como objetivo formar maestros para la enseñanza primaria (Gleich 2007, 42-48).

En el 2001, posterior a la salida de Fujimori, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, retoma sus funciones dentro del Ministerio. Otro cambio en el orden de los instrumentos de organización, fue la constitución del Comité Consultivo Nacional de EBI<sup>9</sup>, integrado por 15 miembros no indígenas. Finalmente, en el mismo año, en coordinación con la cooperación Alemana, el nuevo presidente: Alejandro Celestino Toledo Manrique<sup>10</sup>, apoya la transformación del currículo para la EIB (Gleich 2007, 49, Servilex 2001).

Con una pobre participación de los movimientos indígenas, se aprueba la planificación estratégica para la educación correspondiente al período 2000 – 2005 (Gleich 2007, 49). El 26 de agosto de 2002, el Comité Consultivo Nacional de Educación Bilingüe Intercultural<sup>11</sup> presenta un documento que fue aprobado como Ley No. 27818-2002 para la Educación Intercultural Bilingüe. Casi un año después (19 de julio 2003) se aprueba la Ley General de Educación<sup>12</sup>. Finalmente las leyes 28332 de 2004 para el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación peruana y la No. 28740 de 2006 para el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.

Con todo, en el año 2006 los protagonistas de la EIB eran los docentes de los institutos pedagógicos de la Sierra y la Amazonía correspondientes al mismo programa. En el Anexo No. 1, se muestra la relación de la normativa para la Educación Intercultural Bilingüe en Perú. El propósito de estos cambios en los instrumentos de autoridad, tesoro y organización era acortar las brechas de desigualdad.

---

<sup>9</sup>Constituido por Resolución Ministerial No. 235-2001, 22 mayo 2001.

<sup>10</sup> Presidente de la República del Perú del 28 de julio de 2001 a 28 de julio de 2006.

<sup>11</sup> Se respeta el nombre del Comité según el documento oficial, aunque en otros instrumentos se nombre Educación Intercultural Bilingüe.

<sup>12</sup> Ley No. 28044: Ley General de Educación.

Perú fue el primer país en oficializar una lengua ancestral (1975) y tener una Dirección nacional de Educación Intercultural Bilingüe; sin embargo, hasta el día de hoy no han conseguido implementar un sistema de EIB con suficiente respaldo institucional y que responda a las necesidades de pueblos y nacionalidades. Los avances, retrocesos o permanencia de los problemas para la EIB han dependido de los intereses e ideas del gobierno de turno; así como en los períodos de crisis y estancamiento la cooperación internacional ha sido el punto de apoyo para continuar la lucha.

### **En la Pachamama de la Mitad del Mundo**

La lucha por la educación para los indígenas en el Ecuador se remonta a la década del 40 con la Federación Ecuatoriana de Indios y no puede deslindarse de la lucha por la reivindicación de los pueblos y comunidades indígenas (Krainer 2010). Luego de un largo período de lucha que alcanza nuestros días se consiguieron algunas conquistas: oficialización de la Educación Intercultural Bilingüe (1984), creación de la Dirección Nacional para la Educación Intercultural Bilingüe (1988) y la Ley 150 de 1992. Múltiples pueden ser causas de que luego de más de medio siglo de intentos continúe siendo un problema por resolver la educación para los indígenas, hoy convertida en intercultural bilingüe aparentemente por un cambio en la concepción de lo pluricultural y plurinacional.

La llegada de Rafael Correa Delgado al poder en enero de 2007 marcó el comienzo de una secuencia de cambios en un proceso llamado “Revolución Ciudadana. Desde el inicio, la administración del nuevo gobierno tuvo un discurso de ruptura con todo tiempo anterior y neoliberal.

La nueva constitución de 2008 en Ecuador promovió varios cambios en el sector educativo. Reconocida como derecho de todas las personas, se dispuso que la educación fuera responsabilidad ineludible del Estado y este debía por tanto, garantizar su gratuidad y universalidad (Crespo en Minteguiaga 2014,10). Asimismo, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), correspondiente al período 2009 – 2013, en su objetivo No. 2, plantea la política para fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación, propuesta para mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Al priorizar la educación en la formulación e implementación de nuevas políticas públicas y en la garantía de inversión estatal en un intento por reducir la brecha de inclusión social y

desigualdad, se desarrolló una reforma educativa que marcó la diferencia con cualquier tiempo anterior al incluir la interculturalidad como aspecto indispensable del diseño curricular y la formación educativa. La reforma comprendió cambios en la malla curricular en cuanto a contenidos, producción de materiales y capacitación docente. Además se cuestionó la idea del modelo único de desarrollo y comienza a pensarse en el desarrollo del ser humano por sobre el capital, la productividad y el crecimiento económico, en lo cual la educación se convirtió en el motor impulsor en la construcción de una sociedad del buen vivir o el Sumak Kawsay, lo que hace una diferencia con las reformas de los años 90 caracterizadas por concebir la educación como medio de productividad (Minteguiaga 2014, 12-13) (Constitución 2008 art 26).

Desde la reforma educativa, el gobierno propuso replantear los viejos conceptos de calidad de política. Aludió a la necesidad de estudiar e implementar los avances devenidos de las experiencias en América Latina y los nuevos paradigmas de desarrollo. Estas ideas estuvieron respaldadas por un cambio en el marco legal, donde se adjudica al Estado la rectoría del Sistema Educativo Nacional: Constitución (2008), art 344 y LOEI (2011), art 22 y 25.

Con todo lo anterior, parecería que las nuevas políticas públicas para el sector educativo en Ecuador corresponderían más a un caso de éxito que de falla de implementación; sin embargo, justo por todas las acciones políticas generadas y los nuevos discursos incorporados en pro de la educación, en especial la introducción de la categoría de interculturalidad a la reforma legal para el sector educativo, resulta interesante investigar ¿Por qué persiste el problema? Entendiendo la persistencia del problema como un atributo que evidencia la presencia de falla en la implementación de la política. Una evidencia empíricamente observable para el planteamiento anterior, es el Informe de Rendición de Cuenta del Ministerio de Educación correspondiente al año 2014, donde se plantea como desafío para el año 2015 la implementación del Modelo para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador.

Comparando ambos casos, Perú oficializó la Educación Intercultural 13 años antes que Ecuador. Fue el primer país en oficializar una lengua ancestral (1975) y desde la década de los años 70 contaron con una Dirección para la Educación Bilingüe. De 1972 a 2001 transitaron por tres gobiernos, cuyas acciones fueron significativas tanto para el avance como retroceso de la implementación de una Educación Bilingüe. Pese a los esfuerzos, la situación de la educación para los pueblos indígenas en el Perú pudiera tomarse como caso de estudio para

demostrar la presencia de una falla de implementación debido a la persistencia del problema; sin embargo, por todo lo antes expuesto, Ecuador resulta un caso más atractivo, interesante e ilustrativo de falla de implementación en la política pública para la EIB.

En primer lugar, a pesar de la influencia ejercida por los cambios de gobierno en el Perú, en ninguno de los períodos el país pasó abruptamente de tener el sector educativo casi abandonado a convertirlo en un elemento central de la gestión pública, como en el caso ecuatoriano con la toma presidencial de Correa. Luego de haber transitado por tres gobiernos 'democráticos' (1996 – 2006), ocupados por siete presidentes que fueron derrocados por los movimientos sociales, en particular los indígenas que luchaban por la reivindicación de sus derechos y la participación en el poder político, Correa viene a colocar; la interculturalidad como una característica de su gobierno. De este modo la EIB pasó a formar parte de la política del nuevo gobierno; “sin embargo las relaciones entre el gobierno [de Correa] y las principales organizaciones indígenas (...) revelan una clara disputa entre estas dos entidades sobre las exigencias del reconocimiento de la diferencia y el aumento de la igualdad” (León 2010, 20-21). En definitiva: Correa reconoció la legitimidad de la demanda y la colocó en un lugar privilegiado en su agenda política. Por primera vez se dispuso en la constitución no solo garantizar la existencia del SEIB sino fortalecerlo y se formuló una política pública para ello.

Por todo lo expuesto se elige como caso de estudio la política para el fortalecimiento de la EIB en Ecuador, formulada en el objetivo No.2 de Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), correspondiente al período 2009 – 2013. En el próximo capítulo se abordan los antecedentes de la EIB en el Ecuador y otros aspectos importantes para la mejor comprensión de la problemática y el análisis.



## Capítulo 2

### Nuevo siglo viejo problema

*“Seamos generosamente universales  
para ser provechosamente nacionales”  
(Alfonso Reyes en Fuentes, 1997: p. 21).*

El presente capítulo comparte algunos antecedentes internacionales, regionales y nacionales sobre la demanda de pueblos y nacionalidades indígenas por el derecho a tener una educación propia, que responda a sus necesidades y cultura; así como el respeto hacia la diversidad. Desde esta perspectiva, se analizaron cuatro aspectos: i) cómo los instrumentos de políticas han sido una condición necesaria pero no suficiente en el proceso de construcción de una educación y sociedad intercultural bilingüe, pensando en la afirmación de Lascoumes y Le Galés en cuanto a que “los trabajos convergen en la demostración de que no es suficiente una ley o un anuncio para modificar los comportamientos”. (2014, 22); ii) la problemática en torno al proceso de construcción y reconocimiento de la identidad individual, comunitaria y social desde una perspectiva de interculturalidad; iii) el rol de la educación en la construcción de tales identidades así como del posicionamiento político de los movimientos indígenas; y iv) la persistencia de los problemas en la implementación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador.

Existen al menos tres argumentos que justifican tomar la última década del siglo XX como punto de partida en el análisis del panorama internacional y antecedentes de la política estudiada. El primero: la Conferencia de Jontiem (Tailandia, marzo 1990), escenario del balance sobre las principales problemáticas en torno a la educación y de la aprobación del marco de acción pensado como estrategia de solución. Las líneas de acción fijadas en Jontien dieron inicio a una ola de reformas educativas, cuyos resultados serían analizados diez años después en Dakar (Senegal 2000), espacio donde se aplazaron las metas fijadas en 1990. Algunas de las reformas implementadas en este período perseguían el objetivo de poner en práctica los lineamientos aprobados en ambas conferencias internacionales, otras apuntaban hacia la reivindicación social según lo dispuesto en el Convenio No. 169, emitido en el año 1989 por la Organización Internacional del Trabajo: “Sobre los pueblos indígenas y tribuales en países independientes”.

El segundo argumento tiene que ver con el escenario de América Latina a finales de siglo XX. La región se caracterizó por una creciente insurgencia de los movimientos indígenas que, con el apoyo de otros actores, condujeron al acontecimiento de reformas constitucionales. Particularmente, en el Ecuador, aconteció el gran levantamiento indígena de 1994.

Por último, el suceso que matizó decisiones y acciones ejecutadas: el advenimiento de la era de globalización. La coexistencia de estos argumentos hicieron relevante el período 1990 - 2006 como antecedente en la discusión del problema sin resolver y sus posibles causas; sin embargo, para una mejor comprensión analítica de los objetivos del capítulo, serán abordados aspectos muy específicos de anteriores décadas.

### **1. El dilema de la interculturalidad**

Uno de los desafíos que enfrenta la noción de interculturalidad es la relación entre cultura – identidad y política. El “sedimento” de la lucha por reivindicar su identidad entre los pueblos indígenas y los Estados ha sido históricamente las configuraciones culturales (Grimson 2011, 15,45). Entender si tal reivindicación supone pensar una combinación entre lo nuevo y la tradición o una resistencia total al cambio es importante, pues desde tales ideas se piensa, articula, estructura e institucionaliza la Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

Aunque diversidad y modernización no deberían suponer la existencia de una crisis, el problema no ha sido resuelto. El dilema de la construcción y/o reivindicación de una identidad individual, comunitaria y social, ante un escenario como la década de los años 90 del pasado siglo, que presenta por una parte la intención de extender la globalización, así como una forma cultural y de vida homogeneizante, y por otra un mundo que defiende cada vez más su derecho a expresar la pluralidad y diversidad cultural, es causa medular de confrontación entre el Estado y las organizaciones indígenas. De un lado persistió la idea de un Estado – nación y, del otro, la lucha por el derecho a la diversidad. A pesar de los cambios constitucionales ocurridos en Latinoamérica durante los años 90, especialmente en la región andina, el conflicto alcanzó nuestros días atravesado por la distinción entre lo civilizado y lo primitivo, tradición y modernidad, subdesarrollo y desarrollo (Grimson 2011, Picotti 2003) lenguas ancestrales y castellanización.

De esta manera, la discusión sobre lo intercultural fue sesgada por tres cuestiones importantes: el problema político en torno a la demanda de poblaciones históricamente

excluidas a ser reconocidos por el Estado desde la diversidad de sus culturas e identidades; en estrecha relación al anterior, aparece el problema sobre qué entender por interculturalidad; así como, el problema de poder contar o no con integración, respaldo y acompañamiento político e institucional.

Dar respuesta al reclamo de las poblaciones históricamente excluidas implica replantear la noción y el ejercicio del poder. En la coexistencia de las distintas identidades, el uso del poder juega un papel fundamental en la medida que puede generar conciliación o conflicto. Por otra parte, la formulación de políticas interculturales resulta condición necesaria para la inclusión de lo diverso, la pluriculturalidad o la interculturalidad; pero será condición insuficiente, sin una lógica de interculturalidad en las acciones institucionales de los gobiernos para la consecución de una sociedad más empática, en la coexistencia de distintas formas de pensar y hacer (Picotti 2003, Ströbele-Gregor 2010).

A los agravantes anteriores, sobre la confrontación entre pueblos indígenas y Estados, se suma la falta de conciliación al responder ¿Qué es la interculturalidad? Y no solo entre las partes sino a lo interno de ellas. Los orígenes de tales discrepancias anteceden por varios siglos el período que se analiza, se remonta a las primeras discusiones sobre cultura. Por esta razón, es preciso abordar algunas cuestiones respecto a las nociones de cultura e interculturalidad.

Las primeras ideas asociadas al vocablo cultura estuvieron relacionadas con la agricultura. Desde Cicerón, transitando por la Edad Media hasta el Siglo XIX, la noción de cultura se asoció a: el cultivo y la agricultura, la cultura del espíritu, el culto a la religión. A finales del S. XVIII la visión existente habría creado una dicotomía entre cultura y naturaleza, práctica cultural y actividad intelectual, lo primitivo y lo civilizado; así como trabajo intelectual y trabajo manual, con marcada tendencia a la descalificación y demerito del último. La discusión de esta nueva visión conlleva a la distinción entre mundo civilizado y mundo salvaje, siendo el primero responsable de la construcción de un mundo cambiante (Guerrero 2002,36-37, Rist 2002).

En el siglo XIX, Edward B. Tylor, iniciador de la antropología como ciencia, otorga una dimensión diferente al concepto de cultura, definiéndola como el “complejo total, que incluye conocimientos, creencias, artes, leyes, moral, costumbres y cualquier habilidad adquirida por

el hombre como miembro de la sociedad” (Tylor en Guerrero 2002, 40- 44). Pese a los debates en torno al concepto de cultura y las distintas acepciones construidas, a la luz del siglo XXI, ninguna definición plantea algo distinto al “horizonte” de Tylor (Guerrero 2002).

En América Latina, el debate pasa por varias perspectivas: cognitiva, universalista, de cultura política, empresarial u organizacional, cultura dominante y dominada, cultura de la pobreza, incluso de la cultura como ecosistema humano o como instrumento adaptativo (Guerrero 2002). Independientemente del volumen posible de significados asociados al término, cada vez son más las relacionadas con los hábitos, las creencias y los rituales.

Interesan aquí, por el modo en que los pueblos originarios se deslindan de ello, los términos de “alta cultura, políticamente visible hasta hoy” (Grimson 2011) y de “subcultura”. A decir de Guerrero:

Una subcultura debe ser entendida como un sistema de representaciones, de percepciones, de valores, de creencias, de ritualidades y símbolos, así como de formas de vivir la vida que le otorga a sus miembros un sentido diferente a los de la cultura dominante (2002, 57).

“Los sujetos históricos [...] se resisten a ser desconocidos y manipulados por un mundo de sistematización total” (Picotti 2003, 270) que intenta homogeneizar la cultura desde la persistencia de un modelo de Estado - nación, con sistemas centralizados y desentendidos de los problemas que afectan el bienestar de las naciones originarias (Delgado-P 2005, 39). Las nacionalidades indígenas rechazan ser considerados parte de una subcultura y exigen su derecho a ser respetados como “cultura en plenitud con identidades propias y diferenciadas” (Guerrero 2002, 58). Lo anterior resulta más coherente con una noción de cultura desde la diversidad, pluralidad, alteridad y diferencia.

Los pueblos, forman parte de un proceso de insurgencia de lo cultural que atraviesa el debate sobre lo multiétnico, la multiculturalidad, la pluriculturalidad y la interculturalidad, reivindicando el derecho a la diversidad (Guerrero 2002, 92). Ante la demanda de los pueblos originarios, la política, en tanto constitución del poder social y su institucionalización, es parte decisiva de las configuraciones culturales (Grimson 2011). Por tanto, todo intento de diálogo nacional en los países de Latinoamérica con población indígena, debe comprender y ser

atravesado por la necesidad de reducir las brechas sobre equidad social existentes al interior de una sociedad intercultural.

En la introducción de ésta investigación se definió la interculturalidad desde el pensamiento de autoras como Moya (2004); Walsh (2001) Krainer y Guerra (2016). Desde esa perspectiva la autora entiende que la construcción de una sociedad intercultural y un Estado plurinacional supone el respeto por la diversidad cultural y la capacidad de convivir en ella. Un determinismo diametralmente opuesto a la colonización o la superioridad de una cultura sobre la otra. En sí mismo, el reconocimiento de la cultura entre pueblos.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como la cultura puede tener varias acepciones y significados, la interculturalidad presenta una dualidad de nociones. Por una parte se comprende como recurso político y por otra como diálogo entre culturas. En el Capítulo 1 se analizó la idea de Howlett (2009) sobre los aspectos importantes en el proceso de formulación para elegir un instrumento. Uno de ellos son las ideas acerca de las acciones gubernamentales apropiadas. Lo apropiado, en éste caso, está sesgado por la existencia o no de conciliación sobre qué es la interculturalidad.

Como se analizó en la introducción, al entender la interculturalidad como diálogo entre culturas se “oculta el carácter conflictivo de las relaciones interétnicas” (Moya 2004, 122). La dualidad en la noción de interculturalidad supone una revisión del concepto; sin embargo, tal propósito no corresponde al objetivo de la investigación que se presenta. Siguiendo la idea de Howlett (2009), la reflexión es pertinente en tanto involucra la formulación e implementación de acciones públicas pensadas en torno a la interculturalidad.

Con todo, identidades y culturas son configuradas desde la otredad, a partir de la percepción que los sujetos tienen de sí mismos y la que los otros pueden tener sobre ellos. Tratándose de la construcción y no del dominio de un mundo. En tal sentido los Estados deben pensar las acciones públicas desde la diversidad, atravesando las diferentes identidades y con una adecuada organización política (Picotti 2003).

A finales de la década de los ochenta principio de los noventa, el debate sobre lo intercultural se posicionó a la par de la discusión sobre EIB. En el proceso de instrumentalización, la interculturalidad pasó del campo social al político, convirtiéndose en una estrategia

sociopolítica; por ende, debió involucrar al conjunto de la sociedad. La insurgencia de los pueblos y nacionalidades vino a darse, entre otras causas, por la ruptura o falta de correspondencia entre las ideas entorno al derecho y lógica de construcción de una sociedad intercultural y las acciones públicas (KraineryGuerra 2016, 13, Picotti 2003). En las siguientes líneas se analizaron las acciones implementadas a nivel internacional, regional y nacional para enfrentar las consecuencias de esta disonancia en el sector de la educación, específicamente, la intercultural bilingüe.

## **2. La voz internacional en la Educación Intercultural Bilingüe**

En 1942, se constituyó el Instituto Indigenista Interamericano (III) con el propósito de responder las demandas y defender los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, aunque no siempre sus acciones fueron coherentes con el objetivo enunciado. La institución diseñó políticas indigenistas para el contexto de América Latina que impulsaron el modelo económico capitalista, obviando acciones de inclusión económicas para los pueblos indígenas. Durante los primeros años, las políticas tuvieron un carácter desarrollista y se vincularon a la reforma agraria. Como resultado, se consiguió la desarticulación del sistema de vida indígena, en el orden de lo económico, lo cultural y lo social (Vallejo 2008, 31).

Tres años más tarde (1945), se constituyó la Organización de Naciones Unidas (ONU) que en 1948 proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup>. El artículo 26 numeral 1 dispuso el derecho universal a la educación y, el numeral 2, declaró que la educación tenía como objetivo favorecer “la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos” (ONU 1948, 8) Doce años después (1957), en colaboración con la ONU, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>2</sup> adoptó el Convenio No. 107 “Sobre poblaciones indígenas, tribuales y semitribuales” (C107).

El C107 declaró la necesidad de respaldar algo más que el derecho a la educación. Presentó como objetivo, la protección e integración de las poblaciones indígenas, tribuales y semitribuales. Abordó problemáticas en torno a los derechos sobre la tierra; contratación u

---

<sup>1</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General mediante resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 (ONU 1948).

<sup>2</sup> Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 5 junio 1957 en su cuadragésima reunión. El convenio se adoptó el 26 de junio de 1957 pero la fecha de entrada en vigor fue 2 de junio de 1959 (ACNUR 1957)

condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e instrumentos rurales, seguridad social y sanidad, así como, administración y medios de información. Según lo dispuesto, la atención dirigida a estos ejes buscó brindar mejorías en cuanto a condición de vida y trabajo, fomento de la dignidad, utilidad social y demás derechos generales de ciudadanía (ACNUR 1957).

Como instrumento de autoridad, el C107 mostró inconsistencias internas que se apreciaron en algunas contradicciones entre el objetivo para el que fue diseñado y las disposiciones de sus artículos<sup>3</sup>. Por una parte, presentó un discurso sobre la consideración hacia los valores culturales, religiosos, y la observación del peligro que suponía quebrantarlos; sin embargo, en el Art. 1, incisos a y b, las poblaciones indígenas, tribuales y semitribuales, son caracterizadas como menos avanzadas que otros sectores de la colectividad nacional, de vivir más acorde a la época de la conquista o la colonización, regidas por sus propias costumbres, tradiciones o legislación especial (ACNUR 1957, 2). De tal modo, al privilegiar un conocimiento sobre el otro, en la creencia e idea de superioridad de uno sobre el otro, se promovía la persistencia de un discurso hegemónico sobre la otredad (Said en Walsh 2003, 17) y sostenía la brecha entre los dominantes nacionales, fruto de un mundo moderno/colonial, y los otros: indios incivilizados.

Otras inconsistencias se encontraron en las disposiciones comprendidas en los artículos de la parte VI del Convenio, sobre “Educación y medios de información”. A partir de lo dispuesto, los programas debían sustentarse en estudios etnológicos, así como, otorgar derecho a hablar y aprender la lengua propia; sin embargo, el artículo 23, numeral 2, del mismo apartado, refiere que se debe “asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país”.<sup>4</sup>Toda estrategia debía acortar la brecha de desigualdad entre la colectividad nacional y las poblaciones en cuestión a través de la integración, no de la inclusión o respeto a la diversidad (ACNUR 1957, 7).

---

<sup>3</sup> Una de las problemáticas abordadas en el Capítulo 1 de la presente investigación desde la perspectiva de Howlett y Lascoumes & Le Galés. El primero desde la noción de la importancia de hacer concordar objetivos y medios de implementación para disminuir la probabilidad de falla. Un planteamiento que se refuerza y redonda en la noción de los segundos en cuanto a la importancia de que exista conexión entre los instrumentos de políticas y sus metas.

<sup>4</sup> Parte VI del Convenio 107 de la OIT (ACNUR 1957, 7).

Los programas pensados para la implementación del Convenio C107 tuvieron por objetivo principal proteger a las poblaciones indígenas, tribuales y semitribuales a través de la integración a la colectividad nacional. Un propósito simulado de protección, en un discurso ambiguo en cuanto al derecho de coexistir desde una identidad individual y comunitaria construida a partir de modos culturales y lenguas diferentes, disponiendo por una parte el respeto hacia el criterio, cultura y valores de estas poblaciones; así como el riesgo de violentarlas, y por otra parte la disposición de integrarlas a la colectividad nacional para evitar que se mantengan en un estilo de vida sujeto a 'mecanismos acorde a la época de colonización'. De tal forma, alargó su vida uno de los viejos problemas sobre las poblaciones en cuestión: la necesidad de rescatar, civilizar, occidentalizar etc.

Llegada la década de los 90, ante la evolución del derecho internacional y la “Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribuales” (R104/1957), la OIT (1989) revisa su Convenio 107 y adopta un nuevo Convenio: No. 169 “Sobre pueblos indígenas y tribales” (C169). El documento encontró respaldo en la ONU, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Instituto Indigenista Interamericano y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUR 1957, OIT 2006, 1). A pesar de las limitaciones sobre la implementación del C107 de la OIT, planteadas en las R104, así como por el grupo de trabajo de la ONU, y de haberse agotado además, el tiempo para su ratificación, el C107 siguió vigente para los países que no ratificaron el C169 de la OIT (OHCHR 2001, OIT 2006).<sup>5</sup>

La Tabla No. 1, muestra las diferencias entre ambos Convenios. En primer lugar, el C169 reconoció la condición de pueblo y la importancia de la conciencia identitaria del sujeto al reconocerse indígena o tribal “como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (OIT 2006, 2). Un segundo aspecto se encontró en la concepción general de la norma y las ideas que lo sustentaron: así como el propósito del Convenio No.107 de la OIT fue la integración de los indígenas, tribuales y semitribuales a la colectividad nacional, el C169 dispuso el respeto hacia la diversidad étnica y cultural. Por último, en el primer Convenio, el indígena fue reconocido como titular con derechos individuales mientras que en el segundo se reconocieron los derechos colectivos, lo que permitió que las organizaciones indígenas apelaran a los derechos colectivos antes que a los individuales (ACNUR 1957, OIT 2006, Moya 2004, 137).

---

<sup>5</sup> Esta disposición alcanza nuestros días.



**Tabla 1** Diferencias entre el Convenio No. 107 y el No. 169 de la OIT

<b>Convenio No. 107 de la OIT (1957) “Sobre los pueblos indígenas tribuales y semitribuales”</b>	<b>Convenio No. 169 de la OIT (1989) “Sobre los pueblos indígenas y tribales”</b>
Se refiere a los grupos de indígenas tribuales y semitribuales en términos de: poblaciones.	Se refiere a los grupos de indígenas y tribales en términos de: pueblos.
Tiene el propósito de integrar las poblaciones indígenas tribuales y semitribuales a la colectividad nacional.	El propósito es respetar la diversidad étnica y cultural.
El indígena es reconocido como titular con derechos individuales.	Se reconocen los derechos colectivos.
La educación es pensada desde el propósito de integración y de castellanización.	Preservar las lenguas ancestrales es el propósito de los programas educativos.

**Fuentes:** (ACNUR 1957, OIT 2006)

Respecto a la educación, el C169, en la parte VI: “Educación y Medios de Comunicación”, marcó la diferencia con el convenio anterior por tres cuestiones importantes: i) otorgó a los pueblos indígenas y tribales el derecho y la responsabilidad de formular y ejecutar sus programas educativos; ii) el derecho a crear instituciones y medios de educación; iii) la prioridad para preservar las lenguas indígenas (OIT 2006, 9).

Las modificaciones que se detectaron en el punto VI del C169 respondieron a las observaciones de la R104 de 1957<sup>6</sup> sobre el C107. El análisis de ambos instrumentos permitió la identificación de tres problemas: restricción de instituciones educativas para la EIB, la formación de docentes con capacidad para el desarrollar programas e instrumentos pedagógicos y metodológicos; salvaguardar las lenguas ancestrales (OIT 2006, CGOIT 1957, ACNUR 1957).

Pese a la clara identificación de estos problemas, el amparo del artículo 26 numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio 169 de la OIT y la insurgencia de los movimientos sociales presente en la época (década de los años 90), la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (EPT) efectuada en Jomtien no abrió espacio para la discusión en torno a las problemáticas enfrentadas por la EIB.

Bajo el auspicio de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial, en el marco de

<sup>6</sup> Ver parte VIII “Educación” de la R104: “Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957”

la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien 1990), los delegados: representantes de la comunidad internacional<sup>7</sup> reforzaron el derecho universal a la educación mediante la aprobación de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Se formularon seis objetivos, de ellos, solo el tercero parecía tener en cuenta la necesidad de incorporar los valores culturales e identitarios al proceso de formación educativo; sin embargo, la transmisión de tales valores tuvo una condición: debían ser valores comunes. La categoría común excluye cualquier intento de reconocimiento hacia la diversidad (UNESCO 1990, N. C.-A. W. Haddad 1990)

El Marco de Acción aprobado en Jomtien (Tailandia) registró seis metas para la consecución de los objetivos con fecha de cumplimiento: año 2000. Las problemáticas atendidas fueron: asistencia y desarrollo para la primera infancia, acceso universal para la educación primaria, logros en cuanto resultado de aprendizajes, reducción de la tasa de analfabetismo, el problema de los servicios y capacitación en la educación básica y aumento de la adquisición por los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y para conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación (N. C.-A. W. Haddad 1990, UNESCO 1990).

En abril de 1998, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) declaró que “la educación en América Latina (A. L) y el Caribe está en crisis” (PREAL 1998, 6). Entre los indicadores de la crisis resaltó la falta de equidad, colocó como mejor ejemplo de falla en América Latina: el incremento de la desigualdad en cuanto a escuelas privadas y públicas (PREAL 1998, 8). Las consecuencias de la crisis fueron asociadas a la centralización, por parte del Estado, de la administración y gestión educativa, la escasez de recursos, procesos inadecuados de evaluación para el proceso de enseñanza - aprendizaje y la mala calidad de la enseñanza. Ningún indicador tomó en cuenta la educación para los pueblos y nacionalidades indígenas de América Latina.

Del 26 al 28 de abril del año 2000, en Dakar, se celebró un nuevo Foro Mundial sobre la Educación bajo la consigna: mejorar la calidad y la equidad de la educación para todos. En el encuentro participaron 1100 personas, procedentes de 164 países. El principal propósito fue,

---

<sup>7</sup> Miembros de 155 países en representación de 150 organizaciones (N. C. W. Haddad 1990, 90- 111).

presentar resultados de los objetivos y metas aprobados para el decenio 1990 – 2000 en la Conferencia de Jomtien. Pese a los avances obtenidos en el período, las metas trazadas en Jomtien se consideraron un fracaso, ejemplo de ello constituyen los datos que se analizan en el anexo N° 2 de la presente investigación. La educación en América Latina continuaba en crisis. El escenario en Dakar sirvió para extender los plazos hasta 2015. La Conferencia concluyó con la aprobación de un nuevo Marco de Acción: “Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes”. (UNESCO 2000, 7, R. Torres 2001, Minteguiaga 2014, 147).

Respecto a Jomtien (1990), el Informe de Dakar marca una diferencia sobre el tratamiento a la educación para los pueblos y nacionalidades indígenas. La IV parte del documento acerca de la “Cooperación con la sociedad civil para alcanzar los objetivos sociales por medio de la educación”, expuso los principales puntos debatidos en plenaria sobre propiciar la integración social mediante la educación bilingüe y en lengua materna. Las principales dificultades fueron:

- i. las lenguas nacionales gozan de mayor prestigio entre los padres y educandos que las lenguas locales,
- ii. la falta de voluntad política para responder a las demandas,
- iii. el presupuesto y la centralización de los aspectos administrativos y pedagógicos,
- iv. “los responsables de las políticas educativas sostienen que los problemas prácticos, como la capacitación y distribución de los docentes en una multiplicidad de lenguas hace que la enseñanza en lengua materna sea costosa y difícil desde el punto de vista logístico” (UNESCO 2000, 28-29, Minteguiaga 2014).

De manera general las estrategias de Jomtien tampoco registraron avances significativos en cuanto al gasto público total en educación. El anexo N° 3 presenta los datos de algunos países, incluyendo Ecuador, correspondientes al período 1991 – 2001. Al analizar los datos sobre el porcentaje de gasto público total en educación destinado al 20% más rico y el 20% más pobre la evidencia indica que el gasto público no llega a los más pobres. Categoría en que se encuentra un predominio de las poblaciones históricamente excluidas como los pueblos y nacionalidades indígenas (PREAL 2006)

También en el año 2000, la Asamblea General de la ONU aprobó<sup>8</sup> como valor de tolerancia, en el apartado No.6 de la Declaración del Milenio<sup>9</sup>:

Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones (ONU 2000, 2)

Este valor, se consideró entre los fundamentales para el curso de las relaciones internacionales del en el siglo XXI y, concuerda con el artículo 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos antes mencionado.

Así como los objetivos del Marco de acción aprobado en Dakar (2000) ampliaron la noción de calidad respecto al de Jomtien (1990), en la Conferencia General de Unesco, celebrada en noviembre de 2001, se asoció por primera vez la noción de diversidad con la de calidad educativa. La Declaración sobre la Diversidad Cultural proclamada en la Conferencia, fue el primer paso para la institucionalización de la nueva noción sobre calidad educativa vinculada a la diversidad cultural (Minteguiaga 2014, 147-149, UNESCO 2001)

En el año 2002, para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo), UNESCO presentó un documento más detallado de la Declaración sobre la Diversidad Cultural. Entre los valores más destacados del documento se encontró una nueva noción conceptual y el compromiso de los Estados Miembros a tomar las medidas apropiadas para difundir ampliamente la Declaración de la UNESCO sobre la diversidad cultural (UNESCO 2002, 5). Los objetivos cinco, seis y siete del documento, declararon el compromiso a salvaguardar, fomentar la diversidad y difundir el mayor número de lenguas posibles en los diferentes niveles de enseñanza, así como, utilizar la educación como instrumento para la revaloración de la diversidad cultural. Desde esta perspectiva se propuso analizar la formulación de los programas educativos, contenido y metodología para la formación de los docentes (UNESCO 2002, 5,29-31).

---

<sup>8</sup> Mediante resolución A/55/L.2 del 2000.

<sup>9</sup> Celebrada en New York del 6 al 8 de septiembre del año 2000.

Respecto a lo anterior y como parte de las acciones consecuente de los objetivos planteados en el Marco de Acción de Dakar (2000), en noviembre del año 2002, reunidos en la Habana, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe aprobaron el Proyecto Regional de Educación: Prelac. El hecho promovió cambios sustantivos en las políticas y prácticas respecto a la calidad del aprendizaje, con énfasis en la preparación de los docentes, el incremento del financiamiento, así como el acceso y derecho a la educación. El proyecto regional sentó cuatro principios en consonancia con la noción de calidad de la educación promovida por la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural: abandonar la noción de calidad educativa asociada a la homogeneidad y pensar en la diversidad (UNESCO 2010, Minteguiaga 2014, 149-151).

Hasta aquí, se identifican dos grupos de instrumentos transnacionales. Ambos, marcaron un hito global (Minteguiaga 2014). El primero generó disposiciones a favor de la universalización de la educación, la equidad e igualdad, así como el apoyo a los pueblos y nacionalidades indígenas en la lucha por reivindicar sus derechos, entre los que se encontró tener una educación que responda a sus intereses, diversidad y necesidades culturales. En cuanto al segundo grupo de instrumento, sus propósitos se desarrollaron en el área de política que correspondía netamente a problemas resultantes de los procesos educativos.

Un problema identificado en el primer grupo<sup>10</sup> fue la flexibilidad que otorgaron a los Estados para su cumplimiento. El Folleto N°8 de la OIT abordó tres aspectos que permitieron una visualización del problema. Primero, en comparación a otros convenios de la OIT, el C107 y el C169 dispusieron normas internacionales mínimas. Segundo, los Estados que ratificaron el convenio tuvieron la libertad para determinar las medidas que adoptarían. Ejemplo de estas afirmaciones son la presencia en los instrumentos de expresiones tales como: “en los casos apropiados”, ‘siempre que sea necesario’ ‘siempre que haya lugar’, ‘en la medida de lo posible’, ‘donde quiera que sea posible’”. Además, este grupo de instrumentos presentó superficialidad sobre el cumplimiento de obligaciones fundamentales del Estado (OHCHR 2001, 2).

---

<sup>10</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), los Convenios 107 y 169 de la OIT (1957 y 1989 respectivamente), la Declaración del Milenio (2000), la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural (2000) y el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe Prelac (2002)

El segundo grupo de instrumentos<sup>11</sup>, planteó acciones en pos de resolver problemas en cuanto a cobertura, alfabetización, calidad, presupuesto y equidad. Los eventos de los que fueron resultante, favorecieron la participación excepcional de todas las partes interesadas en la Educación para Todos: gobiernos, organismos de asistencia al desarrollo y organizaciones no gubernamentales acompañaron la evaluación y proyección del panorama educativo internacional (FISKE 2000).

Indiscutiblemente existía una preocupación por parte de los organismos internacionales hacia el sector de la educación y la inequidad presente en ella; sin embargo, los objetivos y metas para lograr una educación más equitativa y de mejor calidad, resultantes de los debates en los espacios convocados, no incluían el problema entorno a la diversidad cultural y étnica, así como el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a tener una sistema de educación propio u otro que tuviese en cuenta sus necesidades educativas, acorde a sus culturas, hábitos, costumbres etc. Si bien es cierto que la instrumentalización política en torno a un ideal de educación logró una expansión de la escolaridad en Latinoamérica, el derecho pleno a la educación continuó siendo negado para algunos sectores de la población.

Gentili utilizó el término “universalización sin derechos” para referirse al “acceso a la escuela producido en un contexto de empeoramiento de las condiciones necesarias para que la permanencia en dicha institución permita hacer efectivas las dimensiones atribuidas y reconocidas al derecho a la educación desde 1948” (2010,14).

Entre los factores asociados a la “universalización sin derechos,” la pobreza y la desigualdad fueron las condiciones más intensa sufrida por los indígenas. Aunque no faltaron informes e investigaciones que hablaron a favor del incremento que en América Latina se dio en cuanto a las oportunidades de acceso a la educación y permanencia, para este grupo poblacional, no se logró reducir la brecha entre las condiciones de estos y los grupos más favorecidos perteneciente a la cultura dominante (Gentili 2010).

Si bien la existencia de estos instrumentos transnacionales sirvió de apoyo a la insurgencia de los movimientos indígenas que caracterizó la década de los años 90 en América Latina, no fueron suficientes para la que los gobiernos aplicaran una lógica de pensamiento institucional

---

<sup>11</sup> Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien 1990) y el Marco de Acción de Dakar (2000).

desde la interculturalidad. La construcción de una sociedad intercultural era un desafío. Los pueblos indígenas continuaron enfrentando la opresión de la cultura dominante en la constante lucha por ejercer sus derechos, entre los que contar con una educación propia y bilingüe figuraba de los más importantes. Las negociaciones e instrumentos aprobados fueron procesos sujetos a ideas e intereses de los gobiernos de turno.

### **3. El ojo político**

La insurgencia de los movimientos sociales en la América Latina de los años 90, específicamente en la región andina, produjo un quiebre en la noción y existencia del Estado - nación. Los pueblos y nacionalidades indígenas se negaron a ser gobernados por una unidad política que no representaba la diversidad. Exigieron el abandono de la pretensión de una sociedad de iguales, devenido del rezago de una herencia común a las sociedades latinoamericanas: la colonización. Abogaron por la construcción de una nueva noción de sociedad, donde se respetara la característica de pluricultural y multiétnico presente en los países de la región. Nacionalidades y pueblos originarios aclamaron el fortalecimiento de la noción de interculturalidad y alzaron la voz de un modo sin precedente en la lucha por su reivindicación y el posicionamiento político.

En la lucha de estos pueblos por reivindicar su cultura y el lugar que le corresponde en el orden de lo político, económico y social la educación jugó un rol fundamental, en tanto puede constituir espacio de construcción, transformación o supresión de valores y actitudes basados en la comprensión, aceptación e inclusión de un otro distinto, que forma parte de los espacios que habitamos; así como de los modos de relaciones y decisiones de todo tipo.

Los movimientos sociales aprovecharon el auge de levantamiento que caracterizó la década de los 90 y plantearon la visión de desarrollo de nuevos modelos de educación como espacio de satisfacción para formar dirigentes y encontrar soluciones al desentendimiento del Estado. Comenzaron a visibilizar la educación como proceso liberador, elemento primordial para la construcción y transmisión de valores, costumbres, actitudes e identidades, que permitiría el cambio social a largo plazo. Se reforzó la motivación del movimiento indígena por conseguir una educación no solo propia sino apropiada lingüística y culturalmente a sus necesidades y demandas. El derecho a una educación intercultural bilingüe pasó a ser una forma de reivindicación política.

Como ejemplos a mencionar, destacan el Movimiento Sin Tierra y el de Seringueiros en Brasil; los Neozapatistas en México; así como los movimientos indígenas de Bolivia, Perú y el caso que nos ocupa: Ecuador. Pese a las diferencias de objetivos, contextos, espacios geográficos, y divergencia de cada país, compartieron la misma visión sobre la institucionalización de un modelo educativo intercultural bilingüe. Vieron en la educación, además de la protección de los valores culturales y lenguas propias, un espacio para el fortalecimiento de los movimientos, la subsistencia de sus seguidores y como causa principal: “la autonomía, tanto de los Estados como de los partidos políticos” (Saforcada 2010, 53). De esta manera también la educación se convierte en el espacio de formación de miembros de los movimientos, capaces de hablar por ellos mismos, dejando a un lado la acción ventrilocua.

### **3.1 Movimientos indígenas y la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador**

Se identificaron tres etapas importantes: desde el año 1945 al 1969: aparición de instrumentos de política en pos de la educación para pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador, así como surgimiento de los primeros movimientos sociales de indígenas; del año 1970 al 1999: consolidación, posicionamiento político e insurgencia de los movimientos sociales indígenas. Durante la primera mitad de la década de los 80 y los 90 acontecieron hitos para la historia del SEIB. Última etapa, del año 2000 al 2006: nuevo siglo, la crisis en los escenarios político, económico y sociocultural promovió un cambio radical de gobierno.

#### **Los primeros intentos (1945 - 1969)**

Entre las alternativas más representativas que se encontraron para atender la educación dirigida a pueblos y nacionalidades figuró: las Escuelas indígenas de Cayambe. Creadas en 1945, las escuelas funcionaron con apoyo de la Fundación de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), teniendo como figura principal a Dolores Cacuango y el apoyo de la iglesia: a través de la participación de las monjas Lauritas de Otavalo para la impresión de materiales. Funcionaron hasta que en 1963 la última escuela fuera destruida por la junta Militar (Gleich 2007, 49, Moya 2004, 127, Krainer 2010, 38, MOSEIB s.f., 14-15).

Mientras las organizaciones, mayoritariamente gubernamentales, se ocuparon cada vez más de la calidad, el acceso y la alfabetización en castellano, las organizaciones, fundamentalmente no gubernamentales apoyaron a los pueblos y nacionalidades indígenas en la implementación de un sistema de educación propio. Ejemplo de ello fue la creación del Instituto Lingüístico de Verano (ILV).



En 1952, en coordinación con el Ministerio de Educación del Ecuador se creó el Instituto Lingüístico de Verano. Este proyecto provino de la cooperación internacional y tuvo el propósito de llevar a cabo un proceso evangelizador. La iglesia, desde su rol de actor mediador, solidario, dirigió sus acciones al fin de 'civilizar', evangelizar, rescatar de la incivilización a la población indígena. Entre otras cosas, la permanencia del vínculo: indígenas, cooperación internacional y la iglesia, puede explicarse por la indiferencia del Estado y la ausencia de voluntad política ante las demandas de los pueblos indígenas. Oficialmente, en 1981 el ILV cerró tras resultar punto de conflicto con las culturas indígenas debido al carácter evangelizador y el propósito de castellanización de su obra (Gleich 2007, 49, Moya 2004, 127, Krainer 2010, 38, MOSEIB s.f., 14-15).

Pese a las dificultades, desventajas y daño que la presencia de estos dos grupos de actores (instituciones de la cooperación internacional e iglesia) pudieron causar en el propósito de salvaguardar lenguas y culturas autóctonas, los pueblos y nacionalidades indígenas se apoyaron en su existencia, voluntades y gestión para llevar a cabo sus proyectos educativos y ser escuchados en el escenario político.

Al igual que las Escuelas indígenas de Cayambe, la Misión Andina, otra alternativa creada en 1956 en la provincia de Chimborazo, fue desintegrada por la Junta Militar. Financiada por la OIT, atendió otros sectores además de la educación, como la salud, la agricultura y la artesanía. En 1964, la Misión quedó a cargo del Plan Nacional de Desarrollo tras ser nacionalizada por la Junta Militar. A inicio de la década de los setenta fue subordinada al Ministerio de Agricultura y allí se desintegró (MOSEIB s.f., 15)

Al mismo tiempo, el acontecimiento de algunos comportamientos socio- político importantes marcaron el inicio de un período de florecimiento y empoderamiento sociopolítico del indígena en Ecuador. Por una parte, comenzó a visualizarse un interés progresivo de los diferentes partidos políticos en el voto de los indígenas. De tal interés, emerge la urgencia de contribuir con espacios y zonas históricamente excluidas. Los indígenas supieron utilizar el interés de los partidos en sus votos a favor de la lucha por conseguir igualdad, equidad y reivindicación de sus derechos en general. La educación continuaba siendo una de sus principales demandas. Este juego político “llevará a la construcción de una comunidad política en Ecuador” (León 2010, 14-15). La Izquierda Democrática y la Democracia

Cristiana incorporaron indígenas a sus listas y así tuvieron alcaldes y concejales. En 1968, como resultado de la movilización de la izquierda católica surge Ecuador Runacunapak Rikcharimui (ECUARUNARI). Sus principales demandas girarían en torno a una nueva reforma agraria (el problema de la tierra), la reivindicación de la identidad étnica de los indígenas y el reconocimiento de la diversidad y la ciudadanía total de los indígenas, en esto último la educación jugaría un rol fundamental (Altmann 2014, 10).

### **El despertar (1970 – 1999)**

A finales de la década del 50 se originó una ola de reformas sobre el acceso a la educación cuyos principales logros se concentraron entre 1974 y 1982. Además de quedar desatendidos en las reformas de acceso y calidad de la educación producida en los años 50, en el contexto ecuatoriano, las acciones gubernamentales no difirieron mucho de las implementadas por el Instituto Indigenista Interamericano: la exclusión de los pueblos indígenas del diseño e implementación de las políticas dirigidas a ellos constituía una característica del momento. Situación que prevalece hasta inicio de los años ochenta (Vallejo 2008). Entonces, las demandas de pueblos y nacionalidades indígenas no eran tomadas en cuenta por la mayoría de las acciones políticas ocupadas de los problemas en el sector de la educación y, al diseñar políticas dirigidas a esta población eran excluidos del proceso.

En un intento por resolver las deficiencias detectadas: acceso a la educación, mayormente en la zona rural, ineficiencia en los instrumentos metodológicos y pedagógicos, insuficiente preparación del personal docente e insuficiente material educativo, fueron diseñado e implementados<sup>12</sup> un grupo de instrumentos<sup>13</sup>. Tuvieron en común la problemática y área de implementación: deficiencias del sector educativo en zona rural (Minteguiaga 2014, 28-31). Con excepción del Proyecto Principal en la Esfera de Educación en América Latina y el Caribe, ningún otro alcanzó los diez años de ejecución y fracasaron en su propósito. “A pesar de sus pretensiones democratizadora y de priorización de esfuerzos en el área rural, sus

---

<sup>12</sup> Con financiamiento predominantemente externo Los recursos provenían, en primera instancia, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), financiamiento de otros organismos internacionales y del Estado, cuya participación dependía de la abundancia proveída por la explotación de recursos naturales (Minteguiaga 2014, 28-29)

<sup>13</sup> Entre los instrumentos más relevantes del período se encontraron: el Sistema de Nuclearización Educativa, el Proyecto Principal en la Esfera de Educación en América Latina y el Caribe (PPE), el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (Promeet) y AMER: Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (Minteguiaga 2014, 29-32)

beneficios no se extendieron a la población rural pobre e indígena” (Ponce en Minteguiaga 2014,29).

El continuo desentendimiento del Estado fue un incentivo para que las nacionalidades y pueblos idearan nuevas acciones en el ámbito educativo. Al listado de instrumentos antes mencionados se unieron: el Sistema de Educación Radiofónico Bicultural Shuar Achuar, creado en 1972 y el Sistema de Escuelas Indígenas del Quilotoa, que inició en 1974. El primero, en fusión con las escuelas Shuar –Achuar, constituyó, además, el Instituto Pedagógico Bilingüe Shuar. El sistema fue oficializado en 1979 con ayuda de la “Misión Salesiana, la Federación Interprovincial del Centro Shuar y Achuar y el Ministerio de Educación. (Gleich 2007, 49, Moya 2004, 127, Krainer 2010, 38, MOSEIB s.f., 14-15). Respecto a las “Escuelas Indígenas del Quilotoa”, los religiosos salesianos auspiciaron el programa desde su inicio en 1974. Actualmente se reconocen como el “Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi (Krainer 2010, MOSEIB s.f.).

En la década de los años 70 – 80, la educación para los indígenas presentaba grandes desventajas respecto a la educación hispana: el gobierno ecuatoriano no oficializaba la Educación Bilingüe, los instrumentos pedagógicos y metodológicos para la implementación de una educación diferente eran insuficientes, no tenían respaldo institucional y no se contaba con personal docente capacitado.

Para este momento a los importantes comportamientos socio políticos de finales de los años 60 se sumaron otros como el desenclave de las zonas rurales que las poblaciones indígenas fueron llevando a cabo, entre otras causas, por la desaparición de la hacienda, de conjunto con la reforma agraria del año 1973. (León 2010, 14-15). Al unísono, la constitución de organizaciones indígenas, a través de las cuales pueblos y nacionalidades comenzaron a ganar su propia voz en la lucha por la reivindicación de sus derechos, junto a la aprobación del voto facultativo para los analfabetos en el año 1978, provocó un giro en la situación de los indígenas sobre el ejercicio de la ciudadanía (Vallejo 2008, 229, Minteguiaga 2014)

Como resultado del acceso de grupos religiosos e indígenas a fondos internacionales, en 1980 surge la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE). Debido a sus acciones, será acusado por otras organizaciones de dividir al movimiento indígena, entre otras cosas, por la elección de sus votos durante las elecciones y la variabilidad de sus posiciones a partir

del gobierno que esté de turno. Se ocupó de apoyar proyectos pensados como estrategia para enfrentar el problema de la salud y de la educación (Altmann 2014, 7-8).

En el mismo año 1980, Durante el Primer Encuentro de Indígenas del Ecuador (Sucúa, octubre), ante la necesidad de contar con una coordinación nacional, se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE). Uno de los propósitos de este Consejo sería constituir una organización que representará a los indígenas a nivel nacional. El surgimiento y presencia de organizaciones indígenas cambió el curso de las relaciones y negociaciones en los períodos consecutivos.

A pesar de las brechas con la educación hispana, el contexto favoreció la transición del plano social al político de las estrategias sobre y para la EIB. Lo anterior jugó un rol fundamental en el fortalecimiento del posicionamiento político de los movimientos indígenas y la construcción de identidades.

El final de los años 70, inicio de la década de los 80 mostró, por una parte, los problemas sin resolver de la educación, y de otro, el surgimiento de una comunidad política en la que se incluía a los indígenas. La repercusión de fuerza de la comunidad política indígena en estos tiempos en el sistema educativo no tardó en hacerse notar. Acontecieron hitos institucionales que alcanzan nuestros días y significaron un giro en la historia de lucha de pueblos y nacionalidades indígenas en pos de una educación propia (Minteguiaga 2014, 31, León 2010, 15).

El 12 de enero de 1982 mediante el Acuerdo Ministerial No. 000529 se acordó: “oficializar la Educación Bilingüe Bicultural, estableciendo en las zonas de predominante población indígena planteles primarios y medios donde se imparta instrucción en los idiomas quichua y castellano o su lengua vernácula” (MOSEIB s.f., 23, Minteguiaga 2014, Krainer 2010).

Poco tiempo después, en 1984, se firmó un convenio entre los Gobiernos de la República del Ecuador y la República Federal de Alemania que implicó la participación del Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, específicamente el Departamento de Educación Rural, y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El proyecto: “Asesoramiento para la implementación de la Escuela Rural Bilingüe Intercultural” inició dos años después, en 1986, con el primer grado bilingüe, continuando de manera gradual su implementación, elaboró una propuesta

curricular para la enseñanza primaria, y el material didáctico necesario para implementarlo, usando el sistema Kichwa unificado de aquel entonces. Además, se ocupó de la formación y capacitación de los docentes. El trabajo técnico desarrollado por GTZ alcanzó nuestros días.

El objetivo de este primer programa EIB era responder a los principales problemas educativos que enfrentaban los grupos autóctonos. En este sentido la formación se brindó en su propio idioma y respetando su cosmovisión. Se elaboró una propuesta curricular y materiales didácticos, ambos asociados a la noción que vincula la calidad educativa con la idea de interculturalidad. Atendieron, además, el problema de la formación y capacitación al docente de la enseñanza para la EIB. La Universidad de Cuenca ejecutó acciones en pos del incentivo por la licenciatura en la carrera de EIB (Mintegiuga 2014, 32). A pesar de los logros en la implementación del programa, este mostró deficiencia tanto metodológicas como de contenido y los “textos no tuvieron incidencia en el rendimiento” (Mintegiuga 2014, 33).

Los movimientos indígenas ecuatorianos consiguieron un cambio institucional sin precedente en el territorio nacional (MOSEIB s.f., 17, Mintegiuga 2014, 31- 32). Las comunidades indígenas buscaban fortalecer lo propio y reivindicarse políticamente. Entre sus principales frentes tenían: lograr la institucionalización de una educación lingüística y culturalmente apropiada para su diversidad cultural. El cúmulo de experiencia allanaron el camino para lo que vendría a ser en Ecuador el gran salto hacia la institucionalización de la EIB. En este período la discusión teórica; pero también política sobre “el carácter pluriétnico y plurinacional de la sociedad ecuatoriana” incidió en que militares y la élite se presentaran de una manera más flexible frente al problema de la etnia; sin embargo, relacionaban la cuestión del reconocimiento de las nacionalidades con la integridad territorial del país (Moya 2004, 128).

En el año 1986 el CNACNIE se convirtió en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Sus demandas giraron en torno a los conceptos de territorio, nacionalidad, plurinacionalidades e interculturalidad. En su primer congreso, el tercer tema de discusión puesto en la agenda fue la Educación Bilingüe Intercultural, entendiendo esta como vía para la construcción de una sociedad más justa (Altmann 2014, 11-13, Moya 2004, 131)

Las acciones de las organizaciones indígenas, principalmente la CONAIE y su partido político: Pachakutik, hicieron de la década de los años 90 un período sin precedente en la

lucha de los movimientos y nacionalidades en el Ecuador, aunque la FEINE, en oposición al partido político de la CONAIE, creó un partido político: *Amauta Jatari*, cuyo poder se ejercía a nivel local (Altmann 2014, 7-8).

Bajo la dirección de la CONAIE y ECUARUNARI comienza una demanda no solo por los derechos civiles sino también por los derechos humanos. En octubre de 1988, ambas organizaciones convocaron al “Primer Encuentro de Derechos Humanos” con delegados indígenas provenientes de distintas provincias. Uno de los cuatro puntos de la agenda correspondiente al encuentro fue la educación, al respecto, el informe final sobre los acuerdos asumidos declara:

El gobierno hace una sola masa para enseñar ya que no ve la realidad de cada nacionalidad (...) para el pueblo se implanta una educación totalmente ajena (...) El Estado busca mecanismos para formarnos y uno de ellos es la educación hecha por la burguesía (...) Ellos preparan a su manera con sus pensamientos burgueses, con ideología ajena a nuestra realidad (...) es un deber de las organizaciones seguir insistiendo en la educación propia (...) Las organizaciones debemos obligar al Estado para que asignen un presupuesto anual para poner en práctica la educación propia para los indígenas (CONAIE-ECUARUNARI 1988, 6-7)

A pesar de la oficialización de la EIB (1982) y de la institucionalización del programa desarrollado en cooperación con GTZ (1984), lo citado evidencia la continuidad en las restricciones administrativas y financieras. En correspondencia a lo anterior, el mismo año (1988), la CONAIE emite un documento “Sobre los Derechos Humanos y Solidaridad de los Pueblos Indígenas”. El texto refiere las aspiraciones de las organizaciones indígenas respecto a los derechos humanos:

- 1: Todas las nacionalidades indígenas tenemos iguales derechos y deberes frente al Estado.
- 4: Derecho a ser respetados por nuestra propia forma de vida, costumbres y tradiciones de las nacionalidades indígenas del país.
- 6: Derecho a exigir dentro del presupuesto del Estado para obras de infraestructura, como escuelas (...) porque nosotros también somos ecuatorianos.
- 7: Derecho a la opinión propia sin ser guiados por otra persona.

14: El pueblo indígena tenemos derechos<sup>14</sup> a una educación propia, de acuerdo a nuestra realidad y cultura, escuelas, colegios, universidades, etc.

15: El deber de la iglesia debe ser luchar contra el etnocidio y la aculturización por causa del sistema educativo actual.

(CONAIE 1988, 3-13)

Uno de los resultados de estas acciones constituyó un nuevo hito en la historia de la EIB: la CONAIE presentó una propuesta educativa al Gobierno Nacional, lo que resultó en la constitución, mediante Decreto Ejecutivo No. 203 de 1988, de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). Al momento de su fundación la función de la DINEIB era garantizar el acceso al conocimiento, la revalorización de sus lenguas y cultura, así como el desarrollo de un currículo intercultural bilingüe. Con la nueva institución, el Proyecto EIB, resultante del convenio entre la República del Ecuador y la República Federal Alemana en 1984 (GTZ), pasó a depender de esta dirección (Minteguiaga 2014, 32, Moya 2004, 130, MOSEIB s.f., 18, Krainer 2010).

Posteriormente, en 1989 se firmó un convenio entre la CONAIE y el Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador (MEC), con el fin de ejecutar acciones que respondan a la solución de los problemas identificados en el período anterior. Entre las acciones planificadas se encuentra: el desarrollo de investigaciones lingüísticas y pedagógicas, así como elaborar materiales educativos<sup>15</sup> (Minteguiaga 2014, 18).

También en 1989 se crea el Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (Promeceb). Se enfocó en dos aspectos importantes: la noción de descentralización y la reforma curricular. Aunque el programa no emerge como resultado de la presión que se encontraban ejerciendo las organizaciones indígenas, fue significativo para el acceso a la educación en la zona rural (Minteguiaga 2014, 18).

Las acciones dirigidas a la descentralización no lograron concretarse por problemas asociados al diseño del programa, “la renovación que debía surgir de la práctica y experiencia del

---

<sup>14</sup> Error de concordancia del texto original.

<sup>15</sup> Culminó en el 2010 por disposición del gobierno nacional (Minteguiaga 2014, 18)

maestro quedó trunca frente a una estrategia de implementación dirigista que les quitó autonomía y margen de acción a los maestros” (Minteguiaga 2014, 39). El proceso de descentralización operaría desde los Centros Educativos Matrices (CEM).

Respecto a la reforma curricular, se persiguieron tres aspectos: i) formación científica, ii) formación tecnológica, iii) formación cultural. Desde esa perspectiva el programa se planteó como meta crear ochenta CEM en el área rural; sin embargo, fracasó aún después de reprogramar el tiempo de ejecución: en principio estuvo concebido para ejecutarse del año 1989 a 1995 y se aplazó hasta el año 1997 (Minteguiaga 2014, 41).

Paralelo a estas acciones políticas acontecían otras, a las cuales se ha hecho alusión antes, con impacto a nivel internacional, como la Conferencia de Jomtien. En 1990, UNESCO convocó al encuentro en Jomtien bajo la consigna “Educación para todos”. El encuentro respondía a dos propósitos: cobertura y calidad de la educación básica. En este escenario la EIB es vista primero, como una de las brechas de la sociedad y segundo, como parte de la universalización de la educación (Moya 2004, 138-139).

Bajo la aprobación de Jomtien (1990), teniendo en cuenta el marco de acción que en esta conferencia se aprueba, el gobierno del Ecuador firma la primera “Recomendación de Quito” (1991- 1993). A partir de ahí, la intención era reformar la educación con el fin de alcanzar una planificación y organización dinamizadoras del sistema educativo. Dos años más tarde con la firma de la nueva “Recomendación” (1993 – 1996) se pretendía la autonomía de la escuela como institución. A diferencia de la anterior, esta nueva recomendación otorga un rol principal a la figura del docente en el proceso de aprendizaje del alumno, pretende la implementación de nuevos modelos de gestión, desde la perspectiva de una institución más descentralizada, una mejora en la asignación de recursos, así como “una cultura que valore el desempeño académico” (Saforcada 2010, 40).

En el intento anterior (1989), de conseguir un sistema educativo más autónomo, se tuvo en cuenta la necesidad de implementar políticas educativas para la población indígena; sin embargo, esta intención o “voluntad política”, desaparece en las propuestas de los años 90’. La principal diferencia entre estas ideas y aquellas es que “en este caso la autonomía aparece asociada a grupos sociales y organizaciones comunitarias; mientras que aquellas a los principios del bilingüismo y la interculturalidad (Saforcada 2010, 42).



El cambio de ideas entre unas acciones y otras, respecto a la atención hacia las demandas de pueblos y nacionalidades indígenas, produjo el primer levantamiento indígena proclamando el regreso del Pachakutik o “la vuelta al tiempo de los indios”. Quedaba claro que la apuesta por la extinción indígena y la homogenización cultural occidentalista estaba siendo encarada por la insurgencia y demandas de los pueblos indígenas. Este fue el inicio de lo que en 1996 se constituyó como Movimiento Plurinacional Pachakutik – Nuevo País, integrada por mestizos e indios (Vallejo 2008, 233-235).

La década de los años 90 marcó un antes y un después en la historia del movimiento social indígena ecuatoriano, su lugar en los espacios y acciones políticas. Consecuentemente, la lucha por las demandas históricas como la educación también se vio influenciada por el cambio de circunstancia.

Una evidencia de lo anterior fue la aprobación de la Ley 150 de 1992, mediante Registro Oficial No. 918 del 20 de abril del mismo año. El artículo No. 2 de la mencionada Ley dispone el carácter de “organización [a la DINEIB] técnica, administrativa y financiera descentralizada [con estructura orgánica – funcional propia] que garantizará la participación en todos los niveles e instancias de la administración educativa de los pueblos indígenas, en función de su representatividad” (MOSEIB s.f., 24).

Con todo, el 31 de agosto de 1993, mediante Acuerdo Ministerial No. 0112, se oficializó el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (MOEIB).<sup>16</sup> La implementación estuvo a cargo de la DINEIB y contó con la participación de UNESCO y UNICEF. El Modelo definió política, fines y objetivos de la EIB. Intenta resolver los vacíos mencionados en cuanto al sistema educativo tradicional y las necesidades educativas de los pueblos y nacionalidades indígenas (el aspecto cultural, aprendizaje y dominio de lenguas ancestrales, falta de maestros para ejercer la docencia en un sistema intercultural y de materiales educativos, el rechazo de comunidades indígenas, influenciadas por la presencia de religiosos, hacia el bilingüismo etc.). Las limitaciones de su implementación estuvieron asociadas a la persistencia de carencias asociadas fundamentalmente a: instrumentos metodológicos y didácticos, docentes bilingües y apropiación de los actores implicados (funcionarios, docentes, dirigentes y miembros de la comunidad), además, la resistencia y la desvalorización de la población

---

<sup>16</sup> Publicado en el Registro Oficial No. 278 de 15 de septiembre de 1993.

dominante hacia la EIB (Krainer 2010, 40, MOSEIB s.f., Minteguiaga 2014, 32). Muchos de estos problemas fueron abordados en el Proyecto Político de la CONAIE emitido en 1994.

En el marco del IV Congreso de la CONAIE se eligió el Consejo de Gobierno Indio y aprobó el Proyecto Político de la organización, ambas acciones para el período 1994 – 1996. Como plan de acción, el Proyecto comprendió tres campos: político, económico, e identidad y cultura. El propósito referido en el documento se enfocó en la construcción de una sociedad humanista, libre de subdesarrollo, dependencia y corrupción política administrativa. Entre los aspectos que se debatieron dos interesan particularmente a la investigación que se presenta: la exigencia de un cambio constitucional que reflejará la pluralidad y plurinacionalidad del país, y el problema de la EIB. En general se denunció la imposición de valores y cultura ajena, por lo cual, el propósito también respondía al fortalecimiento de los valores y culturas propias a través del fortalecimiento político (CONAIE 1994, 41-42).

Respecto a la idea del párrafo anterior existieron tres puntos importantes de los reflejados en el documento:

El problema del indio en Ecuador no es solamente educativo sino también político y económico.

Los instrumentos de política implementados responden a los intereses del sector dominante y reprimen a pueblos y nacionalidades indígenas.

6. Se exige el establecimiento de un Estado plurinacional y nuevo orden económico que disipe los estragos de la colonia, el Eurocentrismo y el Etnocentrismo.

(CONAIE 1994, 5-6).

Sobre la cuestión educativa y los problemas históricamente afrontados, el proyecto plantea que: si bien la creación de la DINEIB y el MOSEIB constituyen avances importantes en la lucha por tener una educación propia, el proceso de castellanización e implementación de valores occidentales continuaba. La educación para los pueblos indígenas no respondía a los intereses y necesidades de éstos. Visto así, la educación continuaba siendo percibida por las organizaciones indígenas como un instrumento más de sometimiento, empleado para perpetuar la dependencia, el subdesarrollo, así como el sistema político, ideológico y cultural de los sectores dominantes. Además, a un año de constituida la DINEIB, esta mantenía dos problemas fundamentales: financiero, debido al desentendimiento del Estado y, funcional,

producto del excesivo control administrativo del Estado y de la ausencia de una política clara para transformar o cambiar el escenario (CONAIE 1994, 43-45).

Las dificultades antes expuestas fueron ampliamente debatidas por los participantes del Congreso. En respuesta a la necesidad del cambio, la CONAIE propuso, entre otras cosas, diseñar una política que respondiera a las demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas, además de exigir el apoyo financiero del Estado y autonomía administrativa para la DINEIB. Asimismo pensó en una misión y una visión que definieran el curso político a seguir. Respecto al primero se tomaron dos acuerdos vinculados al sistema educativo:

- 1(f)-Fomentar la investigación permanente que permita mejorar la producción de materiales didácticos para la Educación Bilingüe.
  2. Crear un sistema de profesionalización para los recursos humanos indígenas en todos los niveles, a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) o mediante convenios internacionales.
- (CONAIE 1994, 44)

En relación a la visión, una vez declarado el carácter plurinacional, la cobertura de la EIB sería de alcance nacional, y con derecho a becas para formar docentes y técnicos (CONAIE 1994, 44).

Mientras las organizaciones indígenas pujaban para que desde el Estado se diseñaran políticas que respondieran a las necesidades educativas, lingüísticas y culturales de sus pueblos se implementaban programas como el EB – Prodec (1997), pensado para incorporar la calidad como sistema de medición de logros académicos. El EB – Prodec sustituyó al Promeceb, (antes mencionado), tras su fracaso. Como nuevo proyecto tenía los objetivos de: “mejorar la calidad de la educación básica de los niños y niñas de familias de bajos ingresos” y optimizar la eficacia del sector, perspectiva donde la EIB quedaba desatendida. “El marco normativo de este proyecto responde a la quinta meta de la Declaración de Jomtien: mejorar la calidad de la educación, estableciendo sistema de medición de los logros de aprendizajes” (Mintegiuga 2014, 45).

Los años noventa fueron un período de florecimiento y fuerza política para los pueblos y nacionalidades indígenas. La mayoría de los partidos políticos comenzaron a incorporar en

sus discursos el reconocimiento a la diversidad. Pese a los vacíos presentes en los discursos las organizaciones indígenas aprovecharon la coyuntura política y con el apoyo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) aumentaron el espectro de reivindicaciones. Por una parte, consiguieron “mayor concreción a las declaraciones universales” y por otra, la presentación de propuestas de Ley como la de educación y circunscripciones territoriales (Moya 2004, 133).

Las iniciativas de los pueblos indígenas respecto a su reivindicación, con énfasis en el problema de la identidad, toma fuerza ante la “crisis de representatividad de los partidos y la inestabilidad política que afectó al sistema democrático representativo” (Ortíz 2008, 14). Por estos años, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, existían tres aspectos que caracterizaban el contexto: la reforma neoliberal, la crisis política y el auge de nuevos movimientos indígenas.

El año 1998 marcó varios acontecimientos de vital importancia para el curso de las demandas de los pueblos y nacionalidades y en especial para la EIB. En mayo día 15 de 1998, el Estado ecuatoriano ratificó el Convenio 169 de la OIT (1989) sobre pueblos indígenas y tribales, la CONAIE presenta un proyecto de Constitución del Estado Plurinacional y se aprueba una nueva Constitución para el Ecuador.

En el Proyecto de Constitución del Estado plurinacional presentado por la CONAIE, su III título: “De los derechos y garantías de las nacionalidades indígenas, el artículo 28, numerales cuatro y doce planteaban lo siguiente:

**“28.4:** [Los pueblos y nacionalidades indígenas tienen derecho a] desarrollar sus propias identidades lenguas y culturas.

**28.12:** [Los pueblos y nacionalidades indígenas tienen derecho a] mantener en forma autónoma su propio sistema de educación intercultural bilingüe” (CONAIE-CONFEUNASSC-FENOCIN 1998, 21-22)

El mismo documento en el título IV “De las garantías de los Derechos”, sesión IX: “De la Educación y la Cultura refiere: “Art.43.1: Se garantiza los sistemas de educación intercultural bilingüe, al interior de cada nacionalidad, su jurisdicción, autonomía técnica administrativa y

financiera asignándole el respectivo financiamiento” (CONAIE-CONFEUNASSC-FENOCIN 1998).

Paralelo al Congreso, entre el año 1997 y el año 1998 se instauró una Asamblea Constituyente. La Asamblea expidió la nueva Constitución Política del Ecuador, que se oficializó el 11 de agosto de 1998, mediante Decreto Legislativo No. 000 del Registro Oficial /1 (R.O. La nueva Constitución respondería a las demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas y sus organizaciones, en la medida en que define Ecuador como Estado Social de Derecho, pluricultural, multiétnico que otorga derecho pleno a los ciudadanos desde su nacimiento. En igual medida reconoce nuevos derechos como los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas (se establece una coherencia con lo dispuesto en el C169 de la OIT) (Moya 2004,147, Segovia y Andrade 2016,26).

Del Capítulo 4 la sección octava sobre la educación, del documento referido en el párrafo anterior, el art. 68 dispuso “El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país” (Asamblea Nacional 1998,22). Asimismo en el art. consecutivo (69), primero, se adjudica al Estado la responsabilidad de garantizar el sistema de EIB, luego, se especificó que este sistema “utilizaría como lengua principal la de la cultura respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural” (Asamblea Nacional 1998,2; MINEDUC-MOSEIB 2013, 24). Lo anterior queda reafirmado en el numeral 11 del artículo 84 del Capítulo 5 “De los derechos colectivos” al declararse como derecho colectivo el acceso a una educación de calidad y contar con el SEIB (Asamblea Nacional 1998, 27). De esta forma quedó reconocido constitucionalmente el SEIB.

Por otra parte, el artículo No. 71 del mismo instrumento, dispuso que no menos del 30% de los ingresos corrientes totales del gobierno central fueran asignados a la Educación, sin distinción entre la educación regular hispana y EIB (Asamblea Nacional 1998,23). Una evidencia más de subordinación de las necesidades específicas de este sistema educativo al sector en general, que además no tomó en cuenta la demanda explícita del artículo 43.1 del Proyecto presentado en cuanto a la asignación y administración financiera. Asimismo se ignora la disposición del artículo 2 de la antes mencionada Ley 150 de 1992.

En el anexo No. 7, se presentan las coincidencias entre algunos de los artículos mencionados en los párrafos anteriores, correspondientes al Proyecto de Constitución presentado por la CONAIE y la Constitución aprobada en 1998.

Luego de aprobada la Constitución de 1998, en diciembre del mismo año el gobierno de la República del Ecuador firma un convenio de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo del convenio era contar con presupuesto para ejecutar el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales (Minteguiaga 2014, 54-55).

A diferencia de otros programas Redes Escolares Autónomas Rurales (REAR) propuso manejar la noción de diversidad en los distintos programas de enseñanza, estableció vínculos con la DINEIB y buscó conexión con su modelo pedagógico: el MOSEIB. Su implementación estuvo a cargo de la Unidad de Coordinación de Programas (UCP). Bajo la rectoría de esta figura institucional el programa logró el 100% del número de redes que se propuso construir y mejoró los insumos de materiales pedagógicos (Flacso 2005 en Minteguiaga 60-63).

Entre las principales críticas que recibió se destacó que el desarrollo de la oferta educativa fue diseñada y estuvo a cargo del BID y de la UCP, sin tener en cuenta la participación del Ministerio de Educación y Cultura y de la comunidad; sin embargo se responsabilizó al Ministerio de la falta de sostenibilidad de la política y la carencia del modelo pedagógico como propuesta nacional para implementar el proceso de descentralización (Minteguiaga 2014).

Luego, la DINEIB adaptó una propuesta al programa: “Redes de Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües (R-Ceib). De las 120 redes que se propuso la DINEIB solo alcanzó a legalizar y acreditar 55 R-Ceib. Entre las principales causas del resultado anterior se identificaron: i) asumir que el problema de lo intercultural atañe solo a los indígenas, ii) concebir la Educación Intercultural solo para pueblos indígenas, iii) el problema que la política pública sea orientada de indios para indios, en el sentido de que la Interculturalidad se da como sobre entendido respecto al contenido en sí mismo, iv) al igual que en el período anterior, se identifican como problema medular: carencias o deficiencias en la formación de docentes para las escuelas bilingües, existiendo un predominio del nivel bachillerato como el máximo grado de escolaridad obtenido por estos docentes, v) inestabilidad de la unidad ejecutora (FLACSO-Ecuador 2005 en Minteguiaga).

Si bien en los años 90 algunas reformas intentaron comprender lo dispuesto en el C169 de la OIT, las acciones políticas implementadas respondieron a las necesidades de la educación hispana, formal, escolarizada y no a la EIB. Condición sostenida pese a la existencia de nociones que vincularon la calidad educativa con la diversidad cultural. Los esfuerzos desde los instrumentos transnacionales y regionales por acortar la brecha de inequidades y desigualdades entre la colectividad nacional y los históricamente excluidos, en este caso los pueblos indígenas, no resultaron suficiente para solucionar el problema. Mientras se creaban instrumentos nacionales para lograr una educación hispana de mayor calidad y acceso, los pueblos indígenas permanecían en la lucha por conseguir el reconocimiento de un sistema de educación propio que respondiera a las necesidades educativas y culturales de su gente.

En este período el Ecuador se caracterizó por una inestabilidad en el ámbito económico, político y social, presentando cambios altamente significativos. Sin dejar de reconocer el valor de los hitos antes mencionados, al cierre del período la EIB contaba con tres problemas fundamentales: deficiencia en los instrumentos metodológicos y pedagógicos, deficiente producción del material didáctico, déficit en cuanto a docentes con la adecuada formación.

### **Antesala del “cambio de época” (2000 – 2006)**

Con la llegada del nuevo milenio los escenarios internacionales, regionales y nacionales realizaron un diagnóstico sobre el estado de las metas y resultados de las políticas implementadas. En este contexto, en el marco de la conferencia de Dakar (Senegal 2000) se plantea dar continuidad a las metas trazadas en Jomtien por las causas comentadas en la primera parte del presente capítulo. Centrados en mejorar la calidad de la educación y la inclusión con el objetivo de reducir la brecha en cuanto a desigualdad, existe una mirada hacia la lengua y la cultura; sin embargo la cuestión del reconocimiento hacia la diversidad no es premiada con acciones claras (Moya 2004, 139).

Para este momento histórico de advenimiento de un nuevo siglo, existían dos cuestiones fundamentales sobre el manejo de la interculturalidad en las propuestas a los tres niveles (internacional, regional e internacional): la educación intercultural concebida solo para el SEIB, no para la educación nacional y la ausencia de política para el manejo del diálogo entre cultura a pesar de que la interculturalidad es construida desde esa noción (Moya 2004, 140-141).

La fuerza ganada en los años 90 por las organizaciones indígenas continuó dando frutos en el campo de la política. En el 2002 la CONAIE y su partido político apoyaron la elección de Lucio Gutiérrez. Como resultado de esta acción, en el año 2000, formaron parte del gobierno en una coalición que duró un período de seis meses. La causa de tan pobre estadía se debió, por una parte, al continuo desentendimiento de la demandas de los pueblos y nacionalidades y por otra al carácter neoliberal que caracterizó la administración del nuevo gobierno una vez alcanzado la presidencia. Esta ruptura en la conciliación marcó el inicio de una crisis para la CONAIE. Una de las principales críticas encontradas en este período es que una vez que los indígenas alcanzaron la institucionalidad perdieron de vista los objetivos por los que lucharon a través de sus organizaciones. En este tiempo miembros del Pachakutik fueron puestos en altas esferas del gobierno, como en el Ministerio de Educación y Cultura; sin embargo no ejecutaron ninguna acción que fuera en pos de la EIB. Pese al desenlace de esta etapa, CONAIE y Pachakutik constituían una de las fuerzas políticas más importantes del país. Ganaron espacios en instituciones públicas y privadas, logrando un posicionamiento más equitativo respecto a la sociedad nacional (Moya 2004, 141-142,151).

En coherencia con lo anterior, en el año 2003 la CONAIE, lanza el “Mandato de la 1ra Cumbre de las Nacionalidades, Pueblos y Autoridades. Alternativas. El documento exige al gobierno de Lucio Gutiérrez redefinir y diseñar políticas coherentes con el propósito de la noción de Estado plurinacional. Se demandó, además, el cumplimiento de lo dispuesto en el C169 de la OIT y la Constitución de 1998, respecto a los derechos colectivos (CONAIE 2003, 15).

En cuanto a la EIB, se exigió una asignación propia para el desarrollo de los pueblos indígenas, con la respectiva adjudicación de las competencias administrativas y financieras a las instituciones: Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE), Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, y Fondos Indígenas colectivos (CONAIE 2003, 15).

Con todo, en el año 2006 se lanzó una propuesta de Plan Decenal de Educación 2006-2016. El mismo contaba con la base de los acuerdos sobre la educación del siglo XXI, los planes



correspondientes a los años 1996 y 2004.<sup>17</sup>Las principales dificultades que se presentaron en cada uno de ellos respondieron, por una parte, a la ausencia de políticas públicas para la educación y la resistencia ejercida por los maestros ante la implementación de las reformas que estos planes suponían. La resistencia de los docentes estuvo dada por la creencia de que las reformas resultarían perjudiciales para ellos (Segovia y Andrade 2016,29).

#### **4. Consideraciones finales del capítulo**

En respuesta a las demandas de las organizaciones indígenas, desde 1988 hasta 2006, se crearon un grupo de instituciones: La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB 1988), la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), el Ministerio de Asuntos Étnicos (1996); el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN 1997); Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador ( PRODEPINE 1998, financiado por el banco mundial), en el mismo año se crea el Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE). Con el reconocimiento institucional y el posicionamiento político de líderes indígenas de la CONAIE en coordinación con CODENPE, PRODEPINE, DINEIB, Dirección de Salud Indígena, parecía que un verdadero proceso de inclusión estaba aconteciendo (Vallejo 2008, 235).

Con todo, pudiera llamarse a este período: proceso de aperturismo institucional; sin embargo, Lo que parecía ser el fin del “proteccionismo y el tutelaje no pasaba de ser un modelo corporativista”. Si bien por una parte el modelo promovió el incremento de recursos para los indígenas las acciones que se realizaban solo particularizaban más a la población, lo que constituye más obstáculo que puente en el proceso de inclusión. A pesar de la democratización de los espacios públicos y la redefinición en la construcción de identidades étnicas en el Ecuador, la participación indígena en las ejecuciones del Estado no fue suficiente para revertir a fondo la marginalidad social, la exclusión cultural y la precariedad económica.

Entonces, el logro de la insurgencia indigenista de los años 90 fue la inclusión de éstos a la vida política; sin embargo, no con la fuerza suficiente como para generar cambios significativos tanto “en la composición sociocultural como en el modelo económico del país” (Burbano en Vallejo 2008, 239).

---

<sup>17</sup> Por un problema de espacio ninguno de estos planes anteriores se abordan en la investigación.

Paralelo al problema del modelo corporativista aparece la falta de legislación secundaria que produce un vaciamiento en las conquistas constitucionales indígenas. En la constitución de 1998 hubo un reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, todo el aperturismo institucional antes mencionado encuentra su límite en la precariedad de un desarrollo legislativo que sustente los derechos constitucionales reconocidos (Vallejo 2008).

Entre los logros del período, según los propósitos de la lucha de los pueblos indígenas, se encuentra la culminación del modelo de Estado - nación como resultado de la insurgencia de pueblos indígenas articulando ideas desde la base de sus organizaciones; la proliferación de “un ambiente político cultural que favorece los procesos de redefinición de las identidades étnicas indígenas en términos autónomos y soberanos” (Varese 2005, 19). Además de la oficialización de la Educación Intercultural Bilingüe (1982), el convenio con GTZ (1984), la creación de la DINEIB (1988) y del MOSEIB (1993); sin embargo los problemas sobre la implementación de un sistema educativo intercultural bilingüe persistían.

Desde los años 40 hasta 2006 se identifican como principales problemas: la insuficiencia de los instrumentos metodológicos y pedagógicos, la falta de capacitación y formación del personal docente y la existencia de maestros no bilingües. Asimismo, la carencia de material didáctico y la falta de instituciones educativas de tercer nivel para la formación de profesionales que ejerzan en el sistema.

De lo descrito y analizado se aprecia que la existencia de instrumentos de políticas, así como los cambios institucionales, no es condición suficiente para la implementación de una política intercultural. La existencia de estas herramientas de política facilita el proceso de institucionalización pero sin acciones pensadas desde la idea y conceptos de interculturalidad, la implementación de la política pública puede resultar fallida. Los instrumentos de políticas son condición necesaria pero no suficiente para la construcción o el fortalecimiento del SEIB en tanto se carezca de diseños de políticas pensadas desde la interculturalidad y de instrumentos adecuados para ello.

### Capítulo 3

#### La reforma educativa en el período de Revolución Ciudadana ¿Solución?

*“(...) Yo vivo de preguntar,  
saber no puede ser lujo (...)  
si saber no es un derecho  
seguro será un izquierdo”  
(Rodríguez 1994)*

En el Capítulo 2 se identificaron los problemas que históricamente afectaron el éxito del SEIB en Ecuador: déficit en la formación y capacitación de los docentes, insuficiente material educativo, necesidad de herramientas metodológicas y pedagógicas, así como, débil institucionalidad. El presente capítulo cumplió dos objetivos: i) describir y analizar la política pública diseñada para fortalecer el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en el período 2009-2013 de Revolución Ciudadana y, ii) explicar la falla de implementación de la política pública estudiada.

El análisis se realizó a partir del método de Christopher Hood, más conocido como el Modelo NATO o Matriz de instrumentos (ver anexo No. 4: Matriz NATO). Por una cuestión de espacio, no fueron examinados todos los instrumentos identificados como asociados a la política pública. Aquí se analizaron los 'protagónicos' para la comprensión del desenlace de la política pública correspondiente.

Se investigó la incidencia de cada instrumento en la implementación de la política pública seleccionada. En la búsqueda de un estudio más explicativo que descriptivo, la autora no centró el análisis según el tipo de instrumento sino en la relación existente entre ellos. Para evitar redundancia en cuanto a los instrumentos internacionales ya analizados, en lo adelante solo serán mencionados.

En combinación con el método de Hood, se aplicó la metodología de *Process Tracing*, en la variante *Theory testing* de Rasmus Brun Pedersen y Derek Beach (Anexos No.5 y No. 6). Con todo, el capítulo se estructuró en tres momentos: contextualización, análisis de la política pública a través de los instrumentos y causalidad de la falla de implementación.

## **1. Contextualización**

La Declaración de los Derechos Humanos (1945), el Convenio 169 de la OIT (1989), la Resolución A55 de la ONU (2000); las Declaraciones del Milenio, la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural (2001), y la Declaración de las Naciones Unidas (2007) fueron instrumentos de política que moldearon los escenarios nacionales en pos del derecho de pueblos y nacionalidades indígenas, entre otras cosas, a una educación propia, que respondiera a las necesidades de su cultura y fomentara el desarrollo de las lenguas ancestrales. Dar margen a los gobiernos para ser tan consecuentes como quisieran en cuanto a las demandas presentadas por los pueblos y nacionalidades, fue una característica identificada en los instrumentos internacionales. Desde esta perspectiva, la normativa nacional ecuatoriana en general, presentaría la misma característica de condescendencia.

El 26 de noviembre de 2006, durante la administración del gobierno de Alfredo Palacio, se aprobó, en consulta popular, el Plan Decenal de Educación 2006-2015<sup>1</sup> (PDE). Luego de ser discutido en 40 Foros locales, provinciales, regionales y nacionales, el instrumento contó con la aceptación del 66,1% de la población (ver Anexo No. 9). Sin dudas, el hecho marcó un nuevo hito en la historia de la educación ecuatoriana por ser el primer instrumento de política pública que articuló el desempeño de las diferentes instituciones del Estado para la consecución de las metas en el sector educativo (Segovia y Andrade 2016, 38).

De las ocho políticas del Plan Decenal de Educación:

- a. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
- b. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
- c. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
- d. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adulto
- e. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
- f. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
- g. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.

---

<sup>1</sup> En negrita se resaltarán los instrumentos seleccionados para analizar el desenlace de la política.

h. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.  
(Ministerio de Educación – PDE 2008).

Ninguna respondía a las demandas de pueblos y nacionalidades indígenas sobre la necesidad de tener una educación propia e intercultural bilingüe. Estas políticas apuntaron al problema de la cobertura, erradicación del analfabetismo, financiamiento, infraestructura y valoración del docente. Pudiera inferirse que tal ocupación involucró soluciones a los problemas del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe; sin embargo, las evidencias recogidas en este capítulo no lo demostraron. En un país tan diverso, quedaron fuera del PDE: la coexistencia de lo diferente y el sentido de la educación. La exclusión de ambos asuntos aumentó la brecha entre educación castellana y la EIB; así como, las demandas de pueblos y nacionalidades indígenas y objetivos de las políticas públicas.

Aunque el Plan Decenal de Educación fue aprobado en el Gobierno de Alfredo Palacio, el predominio de su ejecución transcurrió durante la administración de Rafael Correa, quien ganó las elecciones presidenciales en noviembre de 2006 e inició su período de administración en enero de 2007. Entre las ideas que sustentaron la victoria del nuevo gobierno estuvo colocar el sector de la educación en un lugar privilegiado dentro de la agenda política.

Hasta el año 2007 el paradigma regente fue claramente definido como neoliberal. Desde el discurso político, la asunción de la presidencia por Correa inició la contienda para lograr una transición hacia un cambio de “paradigma”,<sup>2</sup> sustentado en la noción del Sumak Kawsay o el Buen Vivir.

El llamado período Neoliberal<sup>3</sup> se caracterizó por la irregularidad del poder político y el caos que la inestabilidad ocasiona. El banco de insatisfacciones generado durante aquel período

---

<sup>2</sup> La discusión sobre si la noción del Buen Vivir constituye o no un cambio de paradigma es fuertemente debatible; sin embargo, no es objeto del presente estudio. Solo se analiza como parte del discurso político, social y académico que caracterizó el período estudiado.

<sup>3</sup> Para posibles inquietudes del lector: tampoco es objeto de la presente investigación la discusión en torno a si la administración del actual gobierno se asocia al neoliberalismo. Se trata de contextualizar, desde el discurso político, el momento histórico y la noción desde la cual se construyeron los instrumentos que constituirían el programa de la “Revolución Ciudadana”.

constituyó razón para que muchas instituciones, así como, gran parte de la sociedad civil decidieran apoyar la candidatura de Rafael Correa y asumir el “paradigma” del Buen Vivir.

Paralelo a este cambio en el orden de las ideas y en consecuencia, acontece una transformación en la estructura institucional de la política. Se reconoció un discurso de apertura hacia un gobierno democrático, plurinacional, que asumía la existencia de un socialismo del siglo XXI en el contexto latinoamericano; pero que a su vez insistía en reconocer su individualidad como país.

En la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos (2006)<sup>4</sup>, Rafael Correa afirmó: “la región no está viviendo una época de cambios, está viviendo verdaderamente un cambio de época” (Cockcroft 2011,1). Año después (2007), al ser entrevistado por el periodista Jorge Lanata, el presidente agregó:

(...) y en esa realidad cada país debe implementar las ideas del Socialismo del S.XXI desde sus particularidades. Entender que aún en la misma región se viven procesos diferentes, se enfrentan problemas de naturaleza distinta, por tanto, las políticas que se implementen también lo serán.

Desde el discurso, Correa compartió su visión sobre la necesidad de tener en cuenta los principios del nuevo socialismo: supremacía del trabajo humano sobre el capital; colocar como derechos fundamentales de la familia y no como mercancía: la educación; la salud y la vivienda; dar más importancia a los valores de uso que a los valores de cambio; ser una nación de plurinacionalidad y tenerlo presente en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Al resumir el contexto en que se dio esta transformación en el Ecuador, hay varios aspectos que no se deben perder de vista: i) los gobiernos irregulares que antecedieron al cambio dejaron un residuo de insatisfacción; ii) la existencia de un líder capacitado; iii) el momento histórico en que se encontraba Latinoamérica favorecía el cambio hacia la nueva política y iv) estabilidad económica debido al incremento del precio por barril de petróleo.

---

<sup>4</sup> Acontecida del 6 al 9 de diciembre de 2006, en Cochabamba, Bolivia, obtenido en <http://www.rebellion.org/docs/135896.pdf>

## **2. La Ley y el Orden**

No todos los instrumentos de política vigentes en el 2007 respondían a las necesidades del cambio. En primera instancia se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y se convocó a una reforma constitucional a cargo de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi. Desde el 30 de noviembre de 2007 hasta el 25 de octubre de 2008, el pleno de la Asamblea sesionó con diez mesas. Presidida por Alberto Acosta Espinosa, hasta su renuncia el 27 de junio de 2008 y concluido el período por Fernando Cordero, la Asamblea tuvo la responsabilidad de proponer y llevar a votación la nueva Constitución del Ecuador, en la cual debía reflejarse el cambio en el orden de las ideas sustentadas en la noción del Sumak Kawsay.

De las diez mesas de discusión que constituyeron el espacio de debate ante la Asamblea Nacional, dos fueron receptoras de toda inquietud, propuesta e inconformidad respecto al sector educativo. Las mesas No.1 y 7, con mayor especificidad en la No.7: “De régimen y desarrollo”<sup>5</sup>, abordaron estructura, derechos, obligaciones y financiamiento para el sistema educativo.

Más de 300 documentos fueron recepcionados, en general, las inquietudes, conciliaciones, desacuerdos y sugerencias giraron en torno a: rectoría del Sistema de Educación Nacional, tipo de educación, presupuesto que debería ser asignado por el Estado y fuente de financiamiento, organización encargada del diseño e implementación de las políticas educativas, inclusión a partir del respeto por la diversidad, tipo de estructura (centralizada o descentralizada); así como, mecanismos de regulación y control.

De igual manera, específicamente para la EIB, las organizaciones indígenas plantearon demandas similares: desde octubre de 2007, la CONAIE, junto a las organizaciones regionales: ECUARUNARI, COFENIAE y CONAICE, dirigieron la siguiente propuesta para la constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador:

---

<sup>5</sup> En la que figuró Segundo Pedro Morales como presidente.

Sección tercera: De la educación

Artículo 27: El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanzas conforme a la diversidad del país (...) El Kichwa y otras lenguas ancestrales serán parte de los programas curriculares en los establecimientos de población hispanohablante

El Estado promoverá el desarrollo del sistema de Educación Intercultural Bilingüe, en él se utilizará como lengua principal la [de la] nacionalidad respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural (CONAIE 2007a).

Asimismo, la CONAIE propuso frente a la Asamblea Constituyente el documento “Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico”:

Objetivo No.3: Profundizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales marcándolos por la noción de interculturalidad:

La garantía de una educación con calidad implica un sistema de información a los maestros, tanto en el dominio de las lenguas, como en su formación pedagógica, científica, cultural.

El segundo planteamiento del mismo documento coincide con uno de los puntos abordados en el Mandato de la Primera Cumbre de las Nacionalidades, pueblos y autoridades alternativas (CONAIE 2003):

Sobre la educación:

Que sea intercultural para todos los ecuatorianos

Reconoce el carácter autónomo y descentralizado del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y sus dependencias deben contar con partida presupuestaria específica.

La existencia de una universidad indígena.



También con el Mandato de la Primera Cumbre coincidió uno de los puntos propuestos por CONAIE - ECUARUNARI (2007) a la Asamblea Constituyente:

En su propuesta política el Mandato demanda la declaración del carácter plurinacional del estado Ecuatoriano. De igual manera exige acciones políticas en el orden legal que correspondan a su abscipción al C169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los indígenas.

Del propio documento, refirieron una petición que constituyó aclaración a la 'población dominante' sobre la formación de Estados independientes, en caso que la constituyente declarara Ecuador como Estado plurinacional: “La plurinacionalidad no significa formar un Estado dentro de otro Estado; más bien fortalece al nuevo Estado mediante la consolidación de la unidad” (CONAIE - ECUARUNARI 2007).

El anexo No 13 presenta otros fragmentos de las actas de discusión y documentos debatidos en las mesas No 1 y 7. De estos instrumentos de información (nodalidad) se concluyó que el grueso de las solicitudes, exigencias y aprobaciones giró en torno a: brindar seguridad en cuanto a la funcionalidad de los servicios de educación evitando, incluso, la paralización del sector. Además, el Estado debía formular e implementar políticas públicas que garantizaran el derecho pleno a la educación con pertinencia cultural, respeto por la diversidad de identidades, promover la interculturalidad, crear un sistema alejado de la discriminación y con respaldo del presupuesto del Estado.

Accediendo a la mayoría de las demandas de pueblos y nacionalidades indígenas, la nueva **Constitución** fue aprobada mediante R.O. No. 449 de **2008**. Inició así, lo que sería la sociedad intercultural del Sumak Kawsay. El nuevo documento no solo refirió los derechos del Buen Vivir sino que dispuso la institucionalidad para hacerlos efectivos. Entre los aspectos más relevantes destacaron:

1. Estado constitucional de derecho y justicia versus (vs) Estado legal de derecho.
2. Derechos efectivos y exigibles vs derechos como declaración.
3. Concepción social y garantista de los derechos vs concepción liberal y neoliberal de los derechos.
4. Bienestar colectivo respetando estilos de vida individual vs bienestar individual.

5. Integralidad de lo socioeconómico vs escisión de lo económico y lo social.
6. Lógica del derecho y su universalización vs asistencialismo y focalización.
7. Recuperación y fortalecimiento de lo público estatal y más allá de lo estatal vs descrédito de lo público estatal.
8. Democratización en los beneficios del desarrollo vs privilegio de unos pocos.
9. Gestión estatal integralmente descentralizada y desconcentrada vs gestión estatal centralizada.
10. Desarrollo como medio para el buen vivir vs desarrollo como fin, como centralidad del mercado y como sinónimo de crecimiento económico.
11. Creación de nuevos derechos y su garantía.
12. Nueva función del Estado de Transparencia y Control Social.
13. El reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, como modelo de organización política, económica y sociocultural.

(Minteguiaga 2014, 184; Segovia y Andrade 2016, 32).

Una vez aprobada la nueva carta política, en ella constaron, entre artículos y disposiciones transitorias, más de 35 ordenamientos referidos a la educación (Ver Anexo No. 8). De ellos, diez dirigidos específicamente al SEIB, de los cuales, cinco tuvieron especial relevancia para el presente estudio:

Art. 29.- El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural (...) (Constitución 2008, 17).

Art 576, numeral 14: Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.

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

---

<sup>6</sup> Art 57 Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos (...) (Constitución 2008, 26).

Art. 343 (...) El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (Constitución 2008, 107)

Art.344 (...) El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema (Constitución 2008, 107).

Art. 347 numeral 9: Garantizar el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (Constitución 2008, 107).

La disposición política de garantizar el SEIB es una continuidad de los objetivos alcanzados por los pueblos y nacionalidades indígenas mediante el artículo 69<sup>7</sup> de la Constitución de 1998. Lo novedoso, además de establecer la *rectoría* del Estado sobre el Sistema de Educación Nacional, es, por una parte, la voluntad de implementar un proceso participativo en articulación con las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y por otra, la disposición de fortalecer el SEIB.

A propósito de las disposiciones aprobadas en el Manifiesto de Montecristi, el Art. 280<sup>8</sup> dispuso: “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos (...)”. En consonancia con la disposición constitucional, se diseñó, como instrumento medular en la ejecución de la agenda política del gobierno, el segundo Plan Nacional de Desarrollo, denominado **Plan Nacional para el Buen Vivir** (PNBV) correspondiente al período **2009-2013**.

---

<sup>7</sup> Art. 69.- El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural (Asamblea Nacional 1998, 21) obtenido en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo15.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf).

<sup>8</sup> Art. 280: El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetaran las políticas programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos centralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (Constitución del 2008, 90).

La institucionalización del PNBV, interrumpió el tiempo de ejecución del primero (2007-2010), además, arrojó cambios de primer y segundo orden. De los sectores en los que prontamente se evidenciaron estos cambios destacó la Educación. La necesidad de implantar las nuevas ideas condujo a determinar nuevas políticas públicas que las instituciones educativas debieron acatar.

### **3. La política para el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador (2009-2013): una mirada desde los instrumentos**

Como se ha dicho, el gobierno de Rafael Correa colocó entre sus prioridades al sector de la educación. Las nuevas ideas y disposiciones constitucionales no solo demandaron un cambio en las políticas públicas del sector educativo sino también en su marco legal. Entre las consecuencias del cambio constitucional para el SEIB destacaron: la reformulación de la política pública para el fortalecimiento del SEIB, en el **PNBV 2009-2013**, presentada por primera vez en el Plan Nacional 2007-2010 y, la **Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)**.

El sitio web oficial de la **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo** (SENPLADES), informó que el Plan Nacional para el Buen Vivir, correspondiente al período 2009-2013 (elaborado por ellos), fue diseñado para articular las políticas públicas con “la gestión y la inversión pública”. El instrumento contó con 12 estrategias y 12 objetivos nacionales, de ellos, el objetivo No. 2: “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” (SENPLADES 2009, 161), declaró la política pública No. 2.3: “Fortalecer la Educación Intercultural Bilingüe y la interculturalización de la educación” (SENPLADES 2009, 172). Para ello en el Plan se presentan cinco estrategias:

1. Promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.
2. . Articular el sistema educativo nacional con la educación intercultural bilingüe.
3. Diseñar y aplicar material educativo que garantice la utilización de la lengua principal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural.

4. Diseñar mallas curriculares que reflejen las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades.
5. Capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades.

El nuevo instrumento de nodalidad se refirió al contexto educativo en general. En cuanto al SEIB, el PND 2007-2010 fue más específico que el PNBV 2009-2013. El último se limita a presentar fines generales sobre la educación, a partir de un breve diagnóstico sobre la mejora de las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. No existió precisión en cuanto a la definición de objetivos específicos y metas claras por política pública presentada, lo que representa una debilidad en el proceso de implementación, tomando en cuenta lo referenciado en el Capítulo 1.

La tabla No.2, muestra en qué sentido la política pública fue repensada siendo coherente con los Art 57, numeral 14 y Art 347, numeral 9, de la Norma Suprema. A grandes rasgos, la reformulación se explica por los aspectos siguientes: i) si bien el diseño e implementación de una política constituyó en sí mismo una acción de fortalecimiento del SEIB, las estrategias de implementación definidas en el PND 2007-2010 eran limitadas; ii) teniendo en cuenta el punto anterior, el diseño de la nueva política reflejó en sus estrategias la voluntad de interculturalizar toda la educación y, responder a los problemas que históricamente presentó la EIB; así como la implementación de un proceso de evaluación más participativo.

**Tabla 2** Principales objetivos, políticas e indicadores para la EIB en los Planes para el Buen Vivir (2007 -2010 y 2009 - 2013)

Período	2007-2010	2009-2013
<b>Propósito</b>	1. Fortalezca las identidades de los pueblos y nacionalidades 2. promueva el uso de las lenguas nativas. 3. Incorporación de elementos culturales propios de los pueblos indígenas en el currículum educativo 4. Sinergias entre los sistemas educativos al interior del Ministerio de Educación	La educación (...). Es uno de los medios más apropiados para facilitar (...) la erradicación de las desigualdades políticas, sociales, económicas y culturales. (...) a la revalorización de las culturas del país, a partir del reconocimiento de la importancia de las prácticas sociales y de la memoria colectiva para el logro de los desafíos comunes de una nación.
<b>Objetivo</b>	No.2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	No.2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
<b>Política</b>	Política 2.4. Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe.	Política 2.3. Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.
<b>Estrategias</b>	1. Promoción de procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y	1. Promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las

	<p>las organizaciones indígenas para que exista un proceso de contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.</p> <p>2. Evaluación participativa y reforma de la educación intercultural bilingüe desde las organizaciones indígenas de cada región con el fin de fortalecerla en el marco de la autonomía del subsistema.</p>	<p>organizaciones indígenas para que exista <b>un proceso de evaluación participativa</b> y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.</p> <p>2. <b>Articular</b> el sistema educativo nacional con la educación intercultural bilingüe</p> <p>3. <b>Diseñar</b> y aplicar <b>material educativo</b> que garantice la utilización de la lengua principal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural.</p> <p>4. <b>Diseñar mallas curriculares</b> que reflejen las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades</p> <p>5. <b>Capacitar y formar docentes</b> especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades.</p>
--	--	--

**Fuentes:** (PND 2007,108) (PNBV 2009, 161,172).

El otro cambio consecuencia de la constituyente: la LOEI, respondió a la necesidad de hacer consistente el marco legal del sector educativo con las nuevas ideas del Estado sobre la educación. En el año 2008, existían más de siete instrumentos de autoridad entre Leyes, Decretos Supremos y Disposiciones Transitorias. Los instrumentos existentes estaban asociados a la regulación y control de la formación y desempeño docente, sentido de la educación y articulación con otros espacios; así como, el desarrollo y seguro social del magisterio.

De aquel grupo de instrumentos legales destacaron: la **Ley No. 127 o Ley General de Educación** de 1983<sup>9</sup>, calificada con jerarquía y carácter de Ley Orgánica el 8 de marzo de 2001<sup>10</sup>.y, la **Ley Reformatoria No. 150** de 1992. Pese a que en el año 1988 se constituyó la Dirección Nacional Educación Intercultural Bilingüe, la Ley 127 General de Educación no fue modificada hasta el 20 de abril de 1992 por la Ley Reformatoria No.150<sup>11</sup>, con el fin de disponer los cambios consecuentes a la aprobación e institucionalización del nuevo instrumento de organización: la DINEIB.

<sup>9</sup> Aprobada el tres de mayo de 1983, mediante RO: No.484

<sup>10</sup> Dado por Resolución Legislativa No. 22-058, publicada en Registro Oficial 280 de 2001 visto en <http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2001/marzo/code/17240/registro-oficial-8-de-marzo-del-2001#anchor384382>

<sup>11</sup> Mediante R.O. No. 918 de 1992

Los cambios comprendieron: inclusión de la DINEIB en la estructura del Sistema de Educación Nacional<sup>12</sup>, asignación del presupuesto general del Estado para el funcionamiento de la Dirección<sup>13</sup> y, el artículo No. 2 de la reformatoria le otorgó la condición de “organización técnica, administrativa y financiera descentralizada”<sup>14</sup>. La última disposición mencionada, otorgaba a la DINEIB autonomía sobre la totalidad de sus procesos: económicos-financieros, administrativos, pedagógicos -metodológicos, etc. Un posicionamiento institucional muy demandado y esperado por los dirigentes de pueblos y nacionalidades indígenas, resultado de la insurgencia que caracterizó su lucha en los años 90.

El marco legal correspondiente al SEIB se sustentó en estas dos leyes hasta el año 2009. Tras la aprobación de las nuevas disposiciones constitucionales en torno a la educación, el 18 de febrero de 2009 el presidente Correa firmó el **Decreto No. 1585**<sup>15</sup> y complementariamente, el entonces Ministro Raúl Vallejo, firmó el **Acuerdo Ministerial No. 0066** (MINEDUC 2010). Los primeros argumentos sobre la necesidad de implementar ambos instrumentos de autoridad fueron esgrimidos por el Ministerio de Educación del Ecuador (MINEDUC) desde el año 2006, en el Informe Anual de Rendición de Cuenta correspondiente a ese período. En aquel documento se identificó como punto crítico para la implementación del Plan Decenal de Educación: la complejidad jurídica del sector educativo. Específicamente, sobre el SEIB y su autonomía, se planteó:

El Sistema Bilingüe, a raíz de su creación y por su carácter desconcentrado, ha impulsado una normatividad orientada a evitar la intervención de las autoridades del Ministerio, logrando con ello su aislamiento e independencia, situación que repercute en las relaciones interinstitucionales con el Ministerio, en su mismo ámbito de acción y de manera particular en la atención adecuada a las nacionalidades pequeñas (MINEDUC 2007, 39).

---

<sup>12</sup> Capítulo I, incluyó, en el Art. 4, la estructura de la EIB (Ley Reformativa No 150 de 1992)

<sup>13</sup> Título séptimo: “Sobre las disposiciones generales”, se incorporó el Art 68 (a): A partir del presente año, se hará constar en el Presupuesto General del Estado, el Presupuesto Especial para el funcionamiento de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Ley Reformativa No 150 de 1992).

<sup>14</sup> Art. 2 :La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, especializada en culturas aborígenes, funcionará como una organización técnica, administrativa y financiera descentralizada, tendrá su propia estructura orgánica funcional, que garantizará la participación en todos los niveles e instancias de la administración educativa de los pueblos indígenas, en función de su representatividad (Ley Reformativa No 150 de 1992).

<sup>15</sup> Mediante R.O. No. 539 del 3 de marzo de 2009 (Revista judicial 2009).

Desde la perspectiva anterior, el Decreto No.1585/09 y el correspondiente Acuerdo Ministerial No. 0066 del mismo año, tuvieron el objetivo de integrar los sistemas hispanos y bilingües, “lograr una nueva territorialización” (Krainer 2010, 42) y estar acorde a las disposiciones de la Norma Suprema de 2008. Ambos instrumentos de autoridad reconocieron la rectoría del Estado, a través del Ministerio de Educación del Ecuador, sobre el Sistema Nacional de Educación.

Teniendo en cuenta lo anterior, los dos últimos instrumentos mencionados dispusieron cambios en la estructura, funciones y proceso de selección de los dirigentes y funcionarios del entonces Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Apareció un instrumento de organización como nueva figura de autoridad: la Subsecretaría para el Diálogo Intercultural; así mismo aconteció que el cambio de los dirigentes de la DINEIB sería por libre nombramiento y remoción del Ministerio de Educación, de igual manera sus competencias y funciones. El nuevo escenario originó una polémica entre el Estado y los dirigentes de la EIB y movimientos indígenas.

La Confederación de Nacionalidades de Indígenas del Ecuador no estuvo de acuerdo con la implementación de estos instrumentos. El 10 de marzo de 2009 los señores: Luis Octavio Montaluisa Chaquizia, por su propio derecho y el señor Marlon René Santi Gualinga, presidente de la CONAIE presentaron a la Corte Constitucional una Acción pública de inconstitucionalidad<sup>16</sup>. Como accionantes declararon que, en forma confusa, contradictoria, discriminatoria y excluyente, el Decreto No.1585 derogaba todo marco legal que regía la DINEIB.

Las objeciones estuvieron sobre la transferencia al Ministro de Educación de los derechos constitucionales concedidos a los pueblos y nacionalidades indígenas, así como mediante acuerdos y convenios internacionales. Del mismo modo resultaba improcedente por contradecir la autonomía otorgada en la DINEIB mediante Art. 2 de la Ley 150 de 1992 (ver anexo No. 16)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> CONAIE 10 de marzo de 2009. Obtenido de <http://argentina.indymedia.org/uploads/2009/03/demanda.pdf>

<sup>17</sup> El anexo No. 16 resume los artículos de la Constitución de 2008, la ley 150 de 1992; así como los artículos de los instrumentos internacionales que a consideración de los accionantes han sido incumplidos.



La pregunta y exigencia recurrente de la CONAIE fue ¿Cómo un Decreto puede derogar todo un marco legal, especialmente disposiciones constitucionales y una Ley? Jurídicamente constituye una violación, un decreto tiene menos jerarquía que los otros dos instrumentos de autoridad; sin embargo, las disposiciones recogidas en el Decreto comenzaron a implementarse antes de su publicación en el Registro Oficial No. 539 del 3 de marzo de 2009. Por todo lo anterior, la petición concreta de la CONAIE fue la declaración de inconstitucionalidad del Decreto No. 1585, suscrito por el Presidente de la República, el Ministro de Educación y la Ministra Coordinadora de Desarrollo Social.

Respecto a la contestación de la demanda<sup>18</sup>, el Presidente de la República, a través del Dr. Alexis Mera Giler, secretario Jurídico de la Presidencia de la República, de conjunto con el Ministro de Educación: Raúl Vallejo y la Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, alegaron lo siguiente:

Sobre la violación de los derechos constitucionales, se negó la violación de los fundamentos de hechos y derechos pues, en primer lugar el Art. 344 de la Constitución dispuso la rectoría del Estado sobre el Sistema de Educación Nacional en cuanto a: formulación de la política educativa nacional y funcionamiento de las entidades del sistema, además el mismo instrumento dispuso que la autoridad competente para expedir decretos Ejecutivos es el Presidente, así como, respaldados en los artículos 83 y 228 de la misma norma, todas las personas deben acatar las decisiones legítimas de la autoridad competente. Prosiguieron con la afirmación de que los accionantes no fueron claros en cuanto al modo en que el Decreto afecta el ejercicio de los derechos constitucionales que invocan, se recordó el derecho del Presidente a expedir este tipo de instrumento para garantizar la administración pública y que en este caso particular no se violó el derecho de participación como ecuatoriano, ni los derechos a ser consultados o empleados en funciones públicas según sus méritos y capacidades, el objetivo fue fortalecer el SEIB, según la obligación del Estado adjudicada por el numeral 9 del Art. 347 de la Norma Suprema, bajo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad con total respeto por los pueblos y nacionalidades (Corte Constitucional 2010).

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional: Sentencia No.001 – 10- SIA-CC, caso No. 0010-09-IA. Quito 16 de diciembre de 2010. Obtenido de: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1492675f-190e-4fde-acc2-a06b2952d996/0010-09-IA-res.pdf?guest=true>

Por otra parte, sobre los libres nombramientos y remoción, se argumentó, que en tanto el Decreto este en vigor, le otorga al Ministro de Educación la competencia de nombrar y remover a los Directores Nacionales y Provinciales de EIB. Resaltaron que tal disposición fue de conformidad con el Art 92 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) y los literales *e* y *n* del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Educación, por tanto, la competencia otorgada no es resultante del Decreto impugnado, en consecuencia, los accionantes podían estimar una violación de la Ley mas no la implementación de una acción de inconstitucionalidad. Del mismo tema, en contraste con la Ley 150, recordaron que ésta otorga carácter de organismo técnico, administrativo y financieramente descentralizado pero adscrito al Ministerio de Educación y no precisa que serán los pueblos y nacionalidades indígenas los que designaran a las autoridades de la DINEIB, por cuanto el Decreto No. 1585, en tal sentido, no contradice a la Ley (Corte Constitucional 2010).

Finalmente, sustentado en los argumentos anteriores, los demandados esgrimieron, primero: que los demandantes omitieron una solemnidad sustancial ante lo cual debía rechazarse la acción deducida; segundo, a modo de recomendación: en caso de contar con evidencia que probaran el incumplimiento de la Ley, los accionantes debían presentar la impugna frente al órgano jurisdiccional competente para el control exclusivo de la legalidad (Corte Constitucional 2010).

Si bien fueron ciertos algunos argumentos como la falta de disposiciones en la Ley 150 que indicaran la competencia de pueblos y nacionalidades en los procesos de nombramiento y remoción así como la poca precisión respecto al modo en que el Decreto No.1585 violaba las disposiciones constitucionales referidas al derecho de pueblos y nacionalidades indígenas en correspondencia con los convenios internacionales, ninguna de las instancias demandadas pudo refutar contundentemente la *inconsistencia entre los instrumentos* de autoridad y nodalidad referidos en la descripción del proceso de contestación. Es por ello que cada uno de los actores demandados sugirió a los accionantes que dirigieran su inconformidad ante los órganos competentes de la Función Judicial.

El 16 de diciembre de 2010 la Corte Constitucional dictó como sentencia “Disponer el archivo de la presente acción, en virtud de que el acto administrativo impugnado ha sido derogado mediante Decreto Ejecutivo No 196 de diciembre de 2009, publicado en el R.O. No.

113 del 21 de enero de 2010”. La Corte Constitucional demoró un año y nueve meses en dictar una sentencia que resultó ser: archivar la demanda porque el Decreto No.1585 de marzo de 2009 fue derogado por el Decreto No.196 de diciembre del mismo año.

Ambos Decretos: 1585 y 196, establecieron cambios en la estructura del SEIB, así como en las competencias y procesos de nombramientos de sus dirigentes. El primero materializó la disposición constitucional de otorgar al Estado la rectoría del Sistema Educativo, así como la formulación de la política educativa del país, incluyó como nuevo instrumento de organización a la Subsecretaría del Diálogo Intercultural y se dispuso como competencia del Ministro de Educación el libre nombramiento y remoción del personal para todas las instancias que constituían el SEIB. Con la derogación del primero por el segundo, a tan solo diez meses de implementación, acontecieron nuevos cambios como los indicados en la Tabla No 3.

**Tabla 3** Diferencia de estructuras del SEIB según disposición de los Decretos Ejecutivos No. 1585 y No. 196 del año 2009

Estructura SEIB según Decreto Ejecutivo No. 1585 de marzo del año 2009	Estructura SEIB según Decreto Ejecutivo No. 196 de diciembre del año 2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ministro de Educación</li> <li>b) Subsecretaría del Diálogo Intercultural</li> <li>c) Comisión nacional de EIB</li> <li>d) DINEIB</li> <li>e) Direcciones Provinciales Intercultural Bilingüe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ministerio de Educación</li> <li>b) Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe</li> <li>c) DINEIB</li> <li>d) Direcciones Provinciales de EIB</li> <li>e) Direcciones de Nacionalidades de EIB</li> <li>f) Comisión Nacional de EIB</li> </ul>

**Fuente:** Art. 2 de los Decretos Ejecutivos No. 1585 y No. 196 de 2009.

La Comisión Nacional de EIB pasó de segunda instancia en el orden jerárquico de la estructura del Sistema a última instancia. Respecto a este instrumento de organización se encontró un dato interesante: antes del Decreto No.1585, en el que se alega que sus funciones serán asignadas según Acuerdo Ministerial, la Comisión Nacional era la instancia máxima que dirigía las políticas educativas, lingüísticas y científicas de las lenguas y nacionalidades indígenas. Con el Decreto No. 196 se dispuso que debía estar integrada por 16 representantes

entre las 14 nacionalidades, con predominio de la Nacionalidad Kichwa (3 miembros) y la Shuar (2 miembros), al igual que en el decreto anterior no hubo pronunciamiento sobre sus funciones, solo que el CPCCS estaría a cargo del proceso de selección de los representantes cuyos aspirantes debían postular a concurso de mérito y oposición.

Por otra parte, en el segundo Decreto, se incluyeron las Direcciones de Nacionalidades. Aunque todos los dirigentes eran seleccionados por el Ministro de Educación, aquellos correspondientes a las instancias que figuran en los literales *c, d, e*, del Decreto No. 196 ya no eran seleccionados por libre nombramiento sino a través de concursos de mérito y oposición.

En cualquier caso, la implementación de estos Decretos Ejecutivos terminó con la rectoría de la DINEIB sobre el SEIB, así como la formulación, seguimiento etc. de las políticas educativas del Sistema. Constituyó el principio del debilitamiento de la autoridad institucional de los pueblos y nacionalidades sobre el SEIB.

De vuelta a la sentencia de la Corte Constitucional sobre la acción pública presentada por la CONAIE, cuando esta aconteció (2010), la Confederación ya nada pudo hacer sobre el Decreto impugnado así como por el No.196, pues, a tres meses de conocerse el fallo de la Corte se aprobó la nueva **Ley Orgánica de Educación Intercultural**<sup>19</sup> (LOEI). El 31 de marzo de 2011, la nueva Ley, en sus “Disposiciones Derogatorias”: primera<sup>20</sup>, novena<sup>21</sup> y Décimo primera<sup>22</sup>, deja sin efecto a las Leyes No. 127 de 1983 y la Reformatoria 150 de 1992. Con esta acción política no solo se consolidó el cese de la rectoría de la DINEIB incrementando su debilidad institucional; sino que también inició un proceso de debilitamiento del SEIB.

Junto con el **Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural**<sup>23</sup>, instrumento de autoridad complementario para la implementación de la Ley, la LOEI formó parte del llamado proceso de Revolución Educativa. Ambos, constituyeron los instrumentos medulares del nuevo marco legal que estableció veinte puntos de ruptura con lo que había sido el Statu-Quo educativo. En consecuencia con lo dispuesto en estos instrumentos, respecto

---

<sup>19</sup> Mediante R.O. No. 417 del 31 de marzo de 2011 (Revista judicial 2011).

<sup>20</sup> Deróguese las siguientes normas y cuerpos legales: Primera: Ley Orgánica de Educación o Ley 127, publicada en R.O. 484 del 3 de mayo de 1983 (MINEDUC 2012b, 131).

<sup>21</sup> Deróguese las siguientes normas y cuerpos legales: Novena: Ley Reformativa No. 150 a la Ley de Educación, publicada en el R.O. 918 de 20 de abril de 1992 (MINEDUC 2012b, 131).

<sup>22</sup> Las demás disposiciones de similar o inferior jerarquía que se opongan a la presente Ley

<sup>23</sup> Aprobado mediante R.O. No. 754 de 2012 (Revista judicial 2012).

al SEIB, se originaron cambios relativos a: obligaciones del Estado; estructura y autonomía del Sistema; proceso de formación, elección y calificación de los docentes; fuentes de ingresos y asignación del presupuesto; así como actualización del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y malla curricular.

Teniendo en cuenta los antecedentes del SEIB y las estrategias planteadas por la política pública estudiada, del total de número de rupturas referidas en el párrafo anterior, destacaron cinco: i) se restablece la rectoría del Estado sobre el Sistema Educativo Nacional; ii) se garantiza la selección de los mejores docentes con concurso de méritos y oposición rigurosos y transparentes; iii) se crea la Universidad Nacional de Educación, para contribuir a la formación inicial de docentes y otros profesionales de la educación; iv) se garantizan los recursos económicos destinados al sector educativo y; v) se fortalece la EIB para asegurar un servicio educativo con pertinencia cultural y lingüística para las nacionalidades y pueblos indígenas. A partir de ellas se analizó cómo el nuevo marco legal incidió en el SEIB:

### **3.1 La rectoría del Estado sobre el Sistema Educativo Nacional: cambios en la estructura y funciones del Sistema de Educación Nacional**

Luego de la disposición del Art.344 de la Constitución de 2008, que estableció la rectoría del Estado sobre el Sistema de Educación del país, a través de la Autoridad Educativa Nacional<sup>24</sup>, se formularon: la política nacional para el sistema educativo y la normativa para regular el funcionamiento de sus entidades. En articulación con la Norma Suprema, los artículos No. 22<sup>25</sup>, y 25<sup>26</sup> de la LOEI (MINEDUC 2012b, 71,75) reforzaron la institucionalización de los principios antes mencionados. Las nuevas disposiciones no limitaron que otras entidades ofrecieran servicios educativos siempre y cuando permanecieran bajo el control y supervisión de la autoridad correspondiente (MINEDUC 2012b, 15-16).

En su nuevo rol, el Estado adquirió la obligación<sup>27</sup> de: garantizar una educación con pertinencia cultural “para los pueblos y nacionalidades, en su propia lengua y respetando sus

---

<sup>24</sup> El Ministerio de Educación.

<sup>25</sup> Art. 22 primer párrafo: (...) La Autoridad Educativa Nacional, como rectora del Sistema Nacional de Educación, formulará las políticas nacionales del sector, estándares de calidad y gestión educativos así como la política para el desarrollo del talento humano del sistema educativo (...) (MINEDUC 2012b, 71).

<sup>26</sup> Art. 25 (...) La Autoridad Educativa Nacional Ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación a nivel nacional y le corresponde garantizar y asegurar el cumplimiento cabal de las garantías y derechos constitucionales en materia educativa (...) (MINEDUC 2012b,75).

<sup>27</sup> Amparado en los incisos k y l del Art.6 de la LOEI (MINEDUC 2012b, 57).

derechos”; así como “fortalecer (...) *el* desarrollo de los idiomas de los pueblos y nacionalidades; incluir en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de al menos, un idioma ancestral” (MINEDUC 2012b, 57).

Dado el cambio, el sistema hasta entonces rectorado por la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe estuvo sujeto a modificaciones. Para iniciar, la décimo novena disposiciones transitorias de la LOEI, otorgó un plazo de 180 días, a partir de su publicación, para crear la **Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe**. Por igual disposición, en el mismo período de tiempo, debía constituirse el **Instituto de Idiomas y Ciencias Ancestrales**.

También la LOEI, en su trigésima octava disposición transitoria fijó el período de dos años para finalizar la restructuración institucional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (MINEDUC 2012b, 127,130). En consonancia con la Ley, el Título VIII del Reglamento General: “Del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe” (MINEDUC 2012b, 211- 217), especificó funciones, atribuciones, obligaciones y derechos de cada uno de los instrumentos de organización que constituyeron el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y repercutieron en el desenlace de la política pública estudiada.

Con todo, el artículo 83 de la LOEI (MINEDUC 2012b, 98) aprobó la estructura para el **Sistema de Educación Intercultural Bilingüe**. Constituido por cinco instrumentos centrales de organización, a través de los cuales, el Sistema desempeña las funciones asignadas para lograr sus objetivos y fines:

- a) Autoridad Educativa Nacional <sup>28</sup>
- b) Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe
- c) Subsecretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, con sus niveles desconcentrados: zonal, distrital, circuital y comunitario; y los organismos de coordinación en los respectivos niveles
- d) Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y,
- e) Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador.

---

<sup>28</sup> Ministerio de Educación del Ecuador

En apenas tres años (2009-2011), la estructura para el SEIB se modificó tres veces. Primero por el Decreto No. 1585, luego por el Decreto No. 196 y la LOEI. En esta ocasión aparecen dos nuevos instrumentos de organización que al ser analizados solo fueron modificados respecto a otros anteriormente existentes. Sobre el Consejo Plurinacional que ocupa la segunda instancia en el nivel jerárquico, el proceso de selección de sus miembros será el mismo que el de la antigua Comisión Nacional para la EIB, con la excepción de que se elegiría solo a un miembro por nacionalidad.

De igual manera al Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador se le atribuyeron funciones muy similares a las otorgadas al Instituto Nacional de Lenguas, Culturas, Ciencias y de la Biosfera de las Nacionalidades Originarias, adscrito a la DINEIB mediante Acuerdo Ministerial 0446, del R.O. No, 519 del 2 de febrero de 2009 y derogado por la LOEI. En todo caso el nuevo instituto ya no se encargará de las políticas y líneas de investigación sino de la formulación normas, diseño de estrategias y líneas de programas en pos de fortalecer los idiomas ancestrales y la investigación.

En general, los objetivos del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe fueron<sup>29</sup>: “viabilizar el ejercicio de los derechos colectivos (...) aplicar, desarrollar y promover las políticas públicas de Educación Intercultural Bilingüe” (MINEDUC 2012b, 95); así mismo, los fines del Sistema<sup>30</sup> fueron planteados hacia la consecución del Buen Vivir a partir del fortalecimiento de la plurinacionalidad e interculturalidad, con énfasis en potenciar identidad, lengua e idiomas ancestrales, la cultura de las nacionalidades y pueblos indígenas (MINEDUC 2012b, 96 -97).

Por otra parte, los Art. 37 y 77 de la LOEI, establecieron que bajo la rectoría del Estado, a través de la Autoridad Nacional, “los pueblos y nacionalidades indígenas [se regirían por] el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, que [sería] instancia [**desconcentrada**]” (MINEDUC 2012b, 81, 95). Respecto a la condición anterior, surge una inquietud derivada de la descripción que aparece en el Manual de Gestión Organizacional por Proceso del MINEDUC. El instrumento de nodalidad evidencia que la emisión del currículo correspondiente al SEIB, cuya elaboración resulta competencia y obligación de la Subsecretaría de EIB, depende de la aprobación de la Subsecretaría de Fundamentos

---

<sup>29</sup> Según la disposición del artículo 78 de la LOEI (MINEDUC 2012b, 95).

<sup>30</sup> Dícese en los Art. 80 y 81 (MINEDUC 2012b, 96-97)

Educativos<sup>31</sup>. En principio, esta acción se analizó como parte de un trabajo interdisciplinario, articulado; pero al ser la única subsecretaría que dependía de la aprobación de otra, de igual nivel jerárquico, para poder ejecutar uno de sus principales procesos, evidencia que: la estructura puede estar desconcentrada pero los procesos no, restando así autonomía al SEIB.

Según la tipología de instrumentos planteados en el Modelo de Hood, los actores que conforman la estructura del SEIB son identificados como instrumentos de organización. Piezas claves en el gran *puzzle* que constituye este Sistema. El análisis de cada uno de ellos permitió comprender, exponer y explicar con evidencias claras el resultado de la implementación de la política pública.

a) Autoridad Educativa Nacional

En cumplimiento del Art. 25 de la LOEI, el Ministerio de Educación “ejerce la rectoría del Sistema de Educación a nivel nacional (...)” (MINEDUC 2012b, 75). Desde una estructura vertical y descentralizada (ver anexos 10, 11, 12), constituida por ocho Subsecretarías y 39 Direcciones, la Autoridad Educativa Nacional es responsable del cumplimiento de 13 los objetivos estratégicos<sup>32</sup> y ocho objetivos específicos. Aunque el octavo objetivo estratégico plantea incrementar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles del sistema educativo, en los objetivos específicos del Ministerio, que coinciden con las políticas aprobadas en el Plan Decenal de Educación 2006 -2015 (Ver tabla No. 4), no figura el fortalecimiento del SEIB.

La Autoridad Nacional (MINEDUC), como instrumento de organización, rector del Sistema Nacional de Educación en el Ecuador y, a su vez, del SEIB, comprende entre sus competencias<sup>33</sup>:

- Formular e implementar las políticas educativas así como velar por su correcta y oportuna ejecución.

---

<sup>31</sup> Ambas secretarías EIB y Fundamentos Educativos, se encuentran en igual nivel de jerarquía dentro de la estructura del Ministerio de Educación.

<sup>32</sup> Presentados en la sección de planificación estratégica del sitio web oficial del Ministerio de Educación de Ecuador: <https://educacion.gob.ec/objetivos/>

<sup>33</sup> Según el artículo 22 de la LOEI, literales c, e, i (MINEDUC 2012b, 71-72)



- “Aprobar con la participación de todos los actores del proceso educativo, democrática, participativa e inclusiva el Plan Nacional de Educación (...)”
- “Requerir los recursos necesarios para garantizar la provisión del talento humano, recursos naturales, financieros y tecnológicos necesarios para implementar los planes educativos” (MINEDUC 2012b, 71-72).

Tabla 4 Concordancia entre las políticas del PDE 2006 - 2015 y los objetivos específicos del MINEDUC

Políticas del PDE 2006-2015	Objetivos específicos del MINEDUC
Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.	Universalización de la Educación Inicial de 3 a 5 años.
Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo	Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente	Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente
Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adulto	Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adulto
Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas	Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.	Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida	Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida
Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.	Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

Fuente: MINEDUC, PDE y Manual de Gestión Organizacional por Proceso del MINEDUC

Sobre sus obligaciones con la Educación Intercultural Bilingüe, interesaron particularmente del Art82 de la LOEI los literales

- Garantizar una distribución equitativa en el Presupuesto General del Estado que asegure el funcionamiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, a fin de fortalecer la calidad de la educación;
- Garantizar el cumplimiento de los principios y fines señalados en la Constitución de la república, en los tratados e instrumentos internacionales y en esta Ley;

- c) Garantizar el fortalecimiento institucional y el desarrollo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (...)
  - e) Promover la formación de profesionales interculturales bilingües y plurilingües, en las especialidades requeridas por las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del país (...)
- (MINEDUC 2012b, 98).

La particularidad de estos artículos se encontró, primero en la relación directa con algunas de las estrategias planteadas en el PNBV para la consecución de la política pública estudiada, segundo, por la existencia de evidencia empírica que indicó incumplimiento parcial o total, según el caso.

- b) Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe

Como instrumento de organización, el **Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe** sesionaría de manera semestral o cuando extraordinariamente fuera convocado por la Autoridad Nacional; así como, a petición de la mayoría de sus integrantes<sup>34</sup>. Por disposición legal<sup>35</sup> el Consejo quedó estructurado del modo que siguiente:

- a) Autoridad Educativa Nacional o su delegado o delegada
  - b) Un representante de cada nacionalidad
  - c) El Subsecretario del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe
  - d) El Director Ejecutivo del Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes ancestrales del Ecuador; y,
  - e) El Director o Directora Nacional Intercultural Bilingüe
- (MINEDUC 2012b, 99).

Entre las funciones más importantes asignadas al Consejo destacaron: realizar *evaluación y seguimiento permanente a las políticas públicas* del SEIB; la función de *cuórum*<sup>36</sup>: los representantes de las nacionalidades, miembros del Consejo Plurinacional, serían responsables de la difusión de las decisiones tomadas en cada sesión. Además, según el numeral 3 del Art. 258 del Reglamento, el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales debe tomar en cuenta las líneas estratégicas para las *políticas públicas propuestas* por el

---

<sup>34</sup> Artículos 84 y 86 de la LOEI (MINEDUC 2012b 98-99).

<sup>35</sup> Art 85 de la LOEI (MINEDUC 2012b, 99).

<sup>36</sup> Art. 254, numeral tres del Reglamento General a la Ley (MINEDUC 2012b, 215).

Consejo Plurinacional y aprobadas por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional (MINEDUC2012, 216).

Al tener en cuenta las funciones mencionadas en el párrafo anterior, así como, la primera estrategia de la política pública para el *fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe y la interculturalización de la educación*<sup>37</sup>, de los actores que constituyen el Consejo Plurinacional, los representantes de cada nacionalidad son medulares para hacer viable el instrumento y lograr del mismo un funcionamiento efectivo y eficiente. Según el Art. 252 del Reglamento General para la LOEI (MINEDUC 2012b, 214-215), el candidato a representante de cada nacionalidad debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Tener nacionalidad ecuatoriana
- b) Pertenecer a la nacionalidad indígena correspondiente y demostrar como lugar de residencia habitual una comunidad de esta nacionalidad
- c) Hablar la lengua de la nacionalidad a la que estuviere representando. Solo se exceptúa de este requisito aquella nacionalidad cuyo registro sociolingüístico y situación poblacional demuestren procesos de deterioro, según informe del Instituto de idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales de los pueblos y nacionalidades del Ecuador
- d) Tener al menos un (1) título de tercer nivel
- e) Tener al menos cinco (5) años de experiencia educativa

Para un Estado que se autodefinió como defensor de los derechos colectivos, promotor de un ejercicio de administración pública en pos de la igualdad, equidad, inclusión y respeto a la diversidad, resulta políticamente inquietante las condiciones dispuestas en los anteriores literales c, d y e.

Si la voluntad política es rescatar el uso de las lenguas ancestrales ¿Por qué exceptuar del requisito a las nacionalidades cuyos registros sociolingüísticos presenten un deterioro? Si se pensó en deterioro no en desaparición del uso de la lengua ¿Por qué no hacer la excepción en términos de capacitación para el representante con dificultades en el uso y dominio de la lengua correspondiente a su nacionalidad? ¿Por qué preferir un/a representante hispanohablante para defender el fortalecimiento de un Sistema Educativo que promueve un

---

<sup>37</sup> Promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos” (SENPLADES 2009, 172).

modelo de enseñanza en una lengua que él/ella no domina? Son pertinentes estas interrogantes, sobre todo cuando uno de los principales problemas que atienden hoy los funcionarios del SEIB es la resistencia de las comunidades en perpetuar el uso de las lenguas ancestrales<sup>38</sup>, entre otras razones, por considerarlo una desventaja en la competencia del mercado laboral.

A lo anterior se adiciona la repercusión de los últimos dos requisitos sobre el nivel escolar y los años de experiencia en el sector educativo, crece entonces la brecha entre: el ideal de representante construido desde los requisitos y las condiciones que caracterizan a los pueblos y nacionalidades indígenas ¿Cuántos y qué población indígenas tuvieron acceso a la formación de Nivel Superior antes del 2012<sup>39</sup>? ¿Cuántos de ellos dedicados a la educación? Aunque no se contó con datos estadísticos para contestar con precisión estas interrogantes, el uso de otras fuentes secundarias y los datos obtenidos en las entrevistas realizadas permiten un análisis al respecto.

En el 2012 el gobierno de la Revolución Ciudadana llevaba cinco años de administración política. Durante ese período, la universidad para los indígenas no se fortaleció, fue cerrada tras el proceso de evaluación al que fueron sometidas todas las universidades del país. Ciertamente que los ciudadanos hijos de pueblos y nacionalidades indígenas tenían el derecho de acceder a cualquier universidad o carrera, siempre y cuando aprobaran un examen para el cual no podían presentarse en igualdad de condiciones, no solo por la deteriorada calidad de la formación escolar básica a la que tenían acceso, sino también por la diferencia de conocimientos de aquellos que provenían de una formación orientada por el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

En presencia de poblaciones históricamente excluidas, con antecedente de bajo índice de cobertura, matriculación, asistencia y permanencia en el sistema educativo ¿Cómo pensar en delegados con tercer nivel de titulación sin que eso suponga una condición elitista dentro de las comunidades indígenas? El problema de acceso a la educación superior para pueblos y nacionalidades indígenas es tan longevo como la lucha de estos pueblos por el derecho a una

---

<sup>38</sup> Esta afirmación se argumenta más adelante.

<sup>39</sup> Año en que se aprobó el Reglamento a la Ley Orgánica y que pone en vigor los requisitos que se analizan.

educación propia. Los de la “cúpula”<sup>40</sup>, como dijera uno de los funcionarios entrevistados, eran los que podían acceder a mejores estudios o a la educación superior.

El requisito contemplado por el literal (e) no resulta menos excluyente, pues favorece solo a personas que hayan ocupado el rol de docente o dirigentes dedicados al problema de la educación. No se trata de blanco y negro, ni de enjuiciar; sino de pensar en el contexto que fue diseñado el instrumento y la viabilidad de sus disposiciones para el fortalecimiento del SEIB. En el año 2012 ¿Cuántos docentes con más de cinco años de experiencias contaban con un tercer nivel de titulación? La Décimo Cuarta disposición transitoria del Reglamento a la Ley aprobado en el mismo año, otorgó un período de seis años a los docentes que ejercían en la carrera educativa pública para obtener un título de profesional docente, de lo contrario le sería retirado el nombramiento especial que le permitía ejercer con grado de bachiller (MINEDUC 2012b, 127).

De cara a las adversidades que presentaba el SEIB, esta disposición refuerza las contradicciones e inconsistencias entre los objetivos del instrumento, la política pública y el contexto, de conjunto con otras acciones del gobierno. Según la actual Subsecretaria del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, hasta el 2016 no había universidad pública o privada que formara docentes para la EIB, menos en el 2013 cuando el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces), cerraba la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas: *Amawtay Wasi*<sup>41</sup>(Ceaaces 2013)

De los 8585 maestros<sup>42</sup> con los que al cierre de 2015 contaba el SEIB, 3434 continuaban siendo bachilleres (el 40%). Bajo estos requisitos la elección de los representantes es prácticamente condicionada y nuevamente elitista, pues se reduce a: líderes, educadores y pequeños grupos con la oportunidad de obtener un tercer nivel.

---

<sup>40</sup> Palabra utilizada para referirse a los líderes de las organizaciones políticas y sociales de los pueblos y nacionalidades indígenas o a funcionarios indígenas del actual gobierno que trabajaron en el SEIB hasta 2013-2014.

<sup>41</sup> Traducción: Casa de la Sabiduría. Ver en: <http://www.educaedu.com.ec/centros/universidad-intercultural-de-las-nacionalidades-y-pueblos-indigenas-amawtay-wasi-uni1839>

<sup>42</sup> Fuente del dato: MINEDUC. Ver anexos No. 14 y 15.

Más allá de las inconsistencias antes mencionadas se detectó un problema aún mayor: *el* Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe nunca ha sesionado. Existen evidencias de los intentos fallidos por posicionar al Consejo Plurinacional según lo establecido en el Art.85 de la LOEI y el No. 251 de su Reglamento General. Entrevistas realizadas a la Subsecretaria del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y al Director Nacional para el mismo Sistema, constataron los primeros hallazgos sobre el tema en la prensa correspondiente a agosto de 2013. Según “PP Digital”, “El Telégrafo” y “Ecuador Inmediato”, el 13 de agosto de 2013 quedó constituido el primer Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe.

El suceso también se corroboró por el **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**<sup>43</sup> (CPCCS). Como instrumento de organización el CPCCS informó al MINEDUC de la conformación, por las 14 nacionalidades, del Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe (ver Tabla No. 5).

Como etapa final del proceso, el CPCCS consultaría al MINEDUC una fecha para la posesión del Consejo Plurinacional, sin embargo, no existe, en el periodo para el que se constituyó: año 2013 hasta año 2015, registro de actividad que evidencie el cumplimiento de las atribuciones y deberes dispuesto por la LOEI para el Consejo. Respecto a lo anterior, funcionarios entrevistados admitieron:

(...) nombraron en 2013 y no fue de una manera legal (...) la CONAIE quería meter su gente por todos lados, entonces ni ellos mismos dieron el seguimiento para que esto se legalice (...) no lo legalizaron, no tiene un acta de constitución (Margarita Arotingo y la autora, subsecretaría para el Sistema de EIB, mayo 2016, entrevista).

(...) Cuando se estaba iniciando este proceso se había identificado por parte de las nacionalidades el representante para el fortalecimiento de la EIB, habían tenido algunas reuniones sobre cómo ir fortaleciendo los avances y demás, el problema es que no se dio una continuidad por parte de las nacionalidades, que no dijeron: desde mi nacionalidad deberíamos proponer tal y tal actividades y también eran ellos quienes tenían que decir que

---

<sup>43</sup> La Ley 0: Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Registro Oficial suplemento 22 de 9 de septiembre de 2009 y modificada el 26 de 2010, en su artículo 1 dispone (...)El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsa y establece los mecanismos de control social; y la designación de las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley (Asamblea Nacional 2009, 2).

realmente se cumplieron los dos años de funcionamiento, y colocar al delegado para fortalecer el proceso (Pedro Cabascango y la autora, DINEIB, mayo 2016, entrevista).

Tabla 5 Representantes de las nacionalidades indígenas que conformarían el primer Consejo Plurinacional para el SEIB

No.	Nacionalidad	Nombre de la delegada o delegado
1	ACHUAR	Ernesto Wisui Vargas Santamaría
2	ANDWA	Griselda Doris Proaño Malaver
3	AWA	Arturo Florencio Canticuz Natacuaz
4	CHACHI	Wilton Diaz A
5	COFAN	Albeiro Amable Mendua Chapal
6	EPERA	Wilmer Andrés Churipua Mejía
7	SAPARA	Ricardo Livino Ushigua Santi
8	SECOYA	Luke Mathias Weiss
9	SHIWIAR	Mariano Calixto Tsetsekip Santi
10	TSACHILA	Flavio Angel Calazacon Aguavil
11	WAORANI	Huiñari Huareca Toca Naaca
12	SHUAR	Antonio Moncayo Vargas
13	SIONA	Iván Esnauro Piyaguaje Maniguaje
14	KICHWA	Silverio Chisaguano Malliquinga

Fuente: CPCCS 2013

Aunque el período estudiado culmina en el año 2013, por la importancia del Consejo Plurinacional, en los procesos de seguimiento, ejecución y elaboración de estrategias que permitieran el éxito de la política pública para el fortalecimiento del SEIB, se decidió investigar sobre el período posterior al último año señalado.

Siguiendo la disposición legal 251 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el Consejo Plurinacional debe reconstituirse, mínimo, cada dos años. Si bien en el 2013 el Consejo se constituyó pero no se posesionó, en el 2015 ni siquiera existen registros de constitución.

En agosto de 2015, nuevamente fuentes periodísticas como “Ecuador Inmediato”, “El Ciudadano” y la sección de noticias del Sitio Web del MINEDUC, anunciaron que el Ministro

de Educación Augusto Espinosa se reuniría con dirigentes de las nacionalidades indígenas para constituir el Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. No hay registro periodístico posterior a este enunciado que diera seguimiento a la noticia. En las entrevistas realizadas a los funcionarios antes mencionados, dícese que la causa se originó debido a desacuerdos surgidos entre los líderes de las diferentes nacionalidades y pueblos indígenas con la Subsecretaría y la DINEIB, así como en sus debates internos sobre quién debería ser el o la delegada que los representara en el Consejo Plurinacional.

(...) de acuerdo a la ley el consejo existe (...) tiene que estar conformado por cada miembro de las organizaciones, eso nunca funcionó (...) es más el Consejo nos debe dar insumos y eso no lo tenemos (...) yo no le veo mucha garantía que funcione el Consejo Plurinacional, porque más bien ya nos conocemos como funcionan las organizaciones, y las predominantes como la CONAIE siempre quiere gobernar y politizar, entonces no nos dejan trabajar, nos van a truncar, pero si sería importante nominar pero para poder nominar tiene que haber recursos porque habría que invertir en estructura y en las partidas, y si sería importante que participaran todos los miembros (...) en la actualidad no existe este Consejo, el Consejo de Participación Ciudadana regula que los concursos sean transparente (...) no funcionó la conformación del consejo coincidió con el período electoral y no había presupuesto para las partidas y nunca se legalizó (...) (Margarita Arotingo y la autora, Subsecretaría para el Sistema de EIB, mayo 2016, entrevista).

(...) nosotros como ministerio se ha dado el seguimiento para que se vayan dando estas estructuras sin embargo ha sido un poco la falta de compromiso de las nacionalidades para que este consejo se vaya cristalizándose de la mejor manera, ahora mismo, justamente se está viendo desde otras instancias como fortalecer ese consejo y que las nacionalidades vayan ubicando a un representante desde la nacionalidad para empujar todo ese proceso (...) aquí está el tema de cómo debía articular el consejo...ellos debieron cada seis meses tener una sesión ordinaria (...) les faltó esa parte del seguimiento, porque la idea de tener un representante de la nacionalidad era tener ese plus de parte de los representantes de necesitamos o queremos esto (...) (Pedro Cabascango y la autora, DINEIB, mayo 2016, entrevista).

En resumen, la inexistencia del Consejo, además de constituir otra evidencia de debilidad del SEIB, y también por ello, es causante de los siguientes incumplimientos:



1. Art. 22, literal (e) de la LOEI: “competencias de la Autoridad Educativa Nacional”<sup>44</sup>
2. Art. 23 literal (k) de la LOEI que dispone la participación de un miembro del Consejo Plurinacional en la constitución del Consejo Nacional Educativo (CNE).
3. Art.24 de la LOEI: “sobre las funciones del Consejo Nacional de Educación”<sup>45</sup>.
4. Art. 84 de la LOEI “sobre las atribuciones y deberes del Consejo Plurinacional”<sup>46</sup>

La ausencia del instrumento de organización, afectó, en general, los procesos de rendición de cuenta anual, la aprobación de programas y proyectos educativos, acciones de control social, elaboración de estrategias, así como la participación democrática (MINEDUC 2012b,72-73,98-99). Las atribuciones, competencias, deberes y obligaciones del Consejo Plurinacional inciden directamente en el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, el diseño de currículos y su adecuación a las necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas; así como, en la evaluación y seguimiento de la política pública para el fortalecimiento del SEIB.

Por tanto, la inexistencia del Consejo Plurinacional mutila la institucionalización de los procesos derivados de la LOEI y su Reglamento General. Así mismo conduce al incumplimiento de la primera estrategia para el cumplimiento de la política estudiada. Deja sin voz a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, además de no existir contraparte ni retroalimentación para la Subsecretaría de EIB y la Dirección Nacional. O sea, el Estado creó una política pública con el propósito de fortalecer el SEIB. Para materializar esta acción, el Ministerio de Educación había formulado disposiciones específicas, en una nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural, que a su vez dispone una nueva estructura para el SEIB en el que figura como un actor clave, incluso para el Consejo Nacional de Educación: el Consejo Plurinacional. Preocupantemente, este último Consejo referido, que atraviesa todas las funciones y procesos del SEIB y otras del Sistema Nacional

---

<sup>44</sup> Art. 22 (e) “ Aprobar con la participación de todos los actores del proceso educativo, democrática, participativa e inclusiva el Plan Nacional de Educación, los programas y proyectos que deban desarrollarse a nivel nacional y vigilar su correcta y oportuna ejecución” (MINEDUC 2012b, 71)

<sup>45</sup> Art.24 a) Participar en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Educación, b) a ser órgano de consulta en materia educativa general y, c) definir, conjuntamente con el Consejo de Participación Ciudadana, los mecanismos de participación de la ciudadanía en el ámbito educativo nacional, de conformidad con la Constitución de la República y la Ley (MINEDUC 2012b, 75)

<sup>46</sup> Art.84 (a) proponer las líneas estratégicas para las políticas públicas del Sistema Educativo Intercultural Bilingüe, y priorizar las necesidades y requerimientos de las nacionalidades y pueblos conformes a sus realidades,(b): realizar evaluación y seguimiento permanente del cumplimiento de las políticas públicas del SEIB, (c) viabilizar el control social y rendición de cuentas a las autoridades del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en coordinación con las instancias definidas para el efecto y, (d) expedir las resoluciones que regulen su funcionamiento interno y el ejercicio de sus atribuciones determinadas en la presente Ley. (MINEDUC 2012b, 98)

de Educación, no existe, no se constituye y no figura en el Manual de Gestión Organizacional por Proceso del Ministerio de Educación (MINEDUC- Manual de Gestión 2013). Por otra parte, aunque se constituyera el Consejo, los requisitos que deben cumplir los candidatos a representantes de sus nacionalidades, dan al traste con las características, oportunidades, competencias y contextos de los sujetos pertenecientes a esta población.

Los instrumentos son los que hacen viable o no una política. Si los formuladores ignoran el contexto en el que se ejecutará su instrumento de política, pueden ocasionar, como es el caso, una inconsistencia con los objetivos de la política pública y contribuir a la falla de su implementación. Pese a las irregularidades e inconsistencias, en ninguna de las modificaciones realizadas a la LOEI (2014 y 2015) se eliminó el instrumento, cambiaron o transfirieron sus funciones a otro instrumento de organización.

c) Subsecretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe

La estructura de la Subsecretaría del **Sistema de Educación Intercultural Bilingüe** se constituyó por entidades y procesos de la Autoridad Educativa Nacional. “Conformada por cuatro niveles de gestión, uno de carácter central, y tres de gestión desconcentrada: zonal intercultural y bilingüe; distrital intercultural y bilingüe y; circuitos educativos intercultural y bilingües”<sup>47</sup> (MINEDUC 2012b, 75).

De los requisitos que definieron jerarquías y competencias destacó la condición aquella según la cual: cada zona, distrito o circuito donde la mayoría fuere de un pueblo o nacionalidad indígena, el/la coordinador (a) zonal, director (a) distrital o administrador (a) del circuito deberá pertenecer al pueblo o nacionalidad correspondiente. También con la voluntad de fortalecer el SEIB, en cada zona donde sea pertinente, se debe garantizar una instancia específicamente para la atención al SEIB (MINEDUC 2012b, 76).

---

<sup>47</sup> Art 25 LOEI: La Autoridad Educativa Nacional ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación a nivel nacional y le corresponde garantizar y asegurar el cumplimiento cabal de las garantías y derechos constitucionales en materia educativa, ejecutando acciones directas y conducentes a la vigencia plena, permanente de la Constitución de la República. Está conformada por cuatro niveles de gestión, uno de carácter central y tres de gestión desconcentrada que son: zonal intercultural y bilingüe, distrital intercultural y bilingüe; y, circuitos educativos interculturales y bilingües (MINEDUC 2012b, 75).

En un continuo argumento de porqué la ausencia del Consejo Plurinacional constituye una evidencia del debilitamiento del SEIB se analizaron algunas atribuciones y deberes correspondientes a la Subsecretaría, que a su vez dependen del cumplimiento de las funciones del Consejo, llamémosle: “fantasma”. Según el Art. 87 de la LOEI, la Subsecretaría tiene el deber de formular la política pública de EIB a partir de las líneas estratégicas, prioridades y necesidades del SEIB, determinadas por el Consejo Plurinacional. Así mismo, la Subsecretaría deberá crear estrategias de evaluación para que el Consejo realice una evaluación y seguimiento permanente del cumplimiento de las políticas públicas del Sistema, según lo establecido por el literal *c* del Art. 87 y el literal *b* del Art.84 (MINEDUC 2012b, 98-99).

Por otra parte, aunque la estructura es descentralizada, a propósito de “otorgar autonomía en la gestión” según las características y necesidades en cada nivel, los resultados en la implementación no son los esperados. Como parte de la entrevista realizada al Director de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, se identificaron un conjunto de problemas que afectaron aún más el funcionamiento y fortalecimiento del SEIB durante el período estudiado:

(...) falta de compromiso de las autoridades, la resistencia de los docentes, la explicación de los docentes es que no cuentan con los materiales suficientes (...) la aplicación del modelo del SEIB fue un tema muy complejo porque realmente no habían docentes abiertos al cambio (...) es muy difícil controlar el SEIB (...) no puedes aplicar el modelo de EIB porque para eso se necesita el compromiso docente, si hay un docente que no está en la capacidad de realizar esa actividad (...) entonces cuando tu (...) ves a un docente que no conoce el modelo del sistema de EIB es un gran problema...

Aquellos que constituirían el Consejo Plurinacional, como representantes de sus nacionalidades, se convertirían en diagnosticadores, catalizadores y mediadores de la problemática que se presenta. Este problema no está desconectado de la pérdida de autoridad de la DINEIB y la asunción de la rectoría del Estado sobre los procesos del SEIB. Como fue reconocido por varios de los funcionarios entrevistados: se afectaron muchos intereses personales pero también de las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas, en especial la CONAIE.

Luego de esta y otras reflexiones antes realizadas, se originan nuevas evidencias sobre el debilitamiento del SEIB: resistencia de dirigentes de las bajas instancias a colaborar con la implementación del MOSEIB, lo que hace más difícil la negociación con los actores principales: los docentes. El problema de los maestros se retomará más adelante pero es importante destacar hasta el momento, su queja por la falta de materiales que faciliten, incluso la implementación del propio Modelo. De manera implícita también aparece el problema de la formación y capacitación del docente, al reconocer que existen maestros que no dominan el MOSEIB.

d) Dirección Nacional del Educación Intercultural Bilingüe

La DINEIB fue de los primeros hitos en la historia de la EIB. Constituida en 1988 y aprobada mediante Decreto Ejecutivo No. 203 del mismo año, dirigió el SEIB hasta el año 2009 con la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1585 de 2009 cuyas disposiciones terminaron por consolidarse en la LOEI.

De lo referido en la página oficial del Ministerio de Educación, la misión de la DINEIB es:

Diseñar y desarrollar programas de educación de calidad, con pertinencia cultural, lingüística y ambiental para atender necesidades educativas y llegar a la plenitud de la vida de los pueblos y nacionalidades (Sumak kawsay), en relación con las políticas del Plan Nacional del Buen Vivir y de las políticas educativas y de gestión del Ministerio de Educación.

Llama particularmente la atención que la misión de la Dirección se vincule directamente a las políticas del Ministerio y no a las que por disposición legal debe formular la Subsecretaría, específicamente para el SEIB. Además, que a las alturas del 2016 continúe siendo un reto el posicionar la EIB al interior de las comunidades, nacionalidades y pueblos, teniendo que figurar este fin entre las políticas de la instancia.

Según el mapa de proceso del Manual de Gestión Organizacional por Proceso del MINEDUC, como parte de las funciones de los procesos sustantivos, la DINEIB planifica el Plan Operativo Anual (POA) que debe ser aprobada por la Subsecretaría de EIB. Además de

desarrollar los ítems para las pruebas de bilingüismo, los cuales deberán ser aprobados por Viceministro (a) de educación. Así mismo debe socializar los resultados del seguimiento al SEIB con todos los actores implicados en el proceso y una vez conforme con el informe enviarlo a la Subsecretaría de EIB (2013,112).

Del proceso de selección y los requisitos para poder concursar como candidato al cargo de Director de la DINEIB, uno de los motivos por los que se presentó la demanda ante la Corte Constitucional para impugnar el Decreto No.1585/09, hay tres competencias excluyentes: tener título de tercer nivel, dominar una lengua ancestral y experiencia en educación. Sobre la viabilidad y condición de equidad de los requisitos mencionados se discutió en el análisis sobre el proceso de selección para los candidatos a representantes del Consejo Plurinacional. Aquí surgen las mismas interrogantes ¿Cuántos y quienes poseen un título de tercer nivel? De ellos ¿Cuántos y quiénes dominan una lengua ancestral? Lo mismo para los años de experiencia en educación. Es un proceso igual de elitista y excluyente que el anterior, donde “solo los líderes de las organizaciones podían acceder a estos puestos, era una cuestión política (...)” (Pedro Cabascango y autora, DINEIB 2016, entrevista).

Como se analizó en los dos Capítulos anteriores, sin el acompañamiento de otras acciones del Estado, la reforma constitucional o un cambio de Ley por sí solos, sus meras disposiciones no resulta una condición suficiente para conseguir un cambio o transformación, sea en un sector o en la sociedad en su conjunto. Mientras más se avanzó en la comprensión y análisis de la estructura, funciones y competencias del SEIB a partir del nuevo marco legal generado para materializar las nuevas ideas entorno a la educación, se hizo más claro la inconsistencia entre sus principios y sus disposiciones; así como sus objetivos, los objetivos de la política pública para el fortalecimiento del SEIB y las características y condiciones del contexto. Por todo lo anterior resultó importante analizar las acciones del Estado, como rector del Sistema Nacional de Educación, frente a las dificultades evidentes que presentó la implementación del nuevo marco legal, específicamente sobre el SEIB.

### 3.2 Formación docentes vs concurso de mérito y oposición

Los artículos 228<sup>48</sup> de la Constitución, el Art. 94, literales *b* y *f*, Art. 96 y Art. 97<sup>49</sup> de la LOEI, así como, el Art. 261<sup>50</sup> del Reglamento General a la Ley dispusieron procedimiento y requisitos para el proceso de selección de los docentes: a través de concursos de mérito y oposición. Para empezar, a diferencia del marco legal anterior, ningún docente podría ejercer en el sistema educativo si no era seleccionado a través de concurso de mérito y oposición.

En correspondencia con las estrategias presentadas en el Plan Nacional para el Buen Vivir correspondiente al período 2009-2013, pensadas para lograr el objetivo de la política estudiada, los docentes aspirantes a ingresar a la carrera educativa pública, específicamente para ejercer en la EIB debían acreditar el dominio de una lengua ancestral. El problema con este requisito fue ¿Cuántas instituciones públicas, correspondientes al de nivel medio superior de educación, estaban dedicados a la formación de docentes bilingües por el uso y dominio de una lengua ancestral? Sobre la interrogante la subsecretaria del SEIB planteó que todavía en el 2016 esto era un problema irresuelto.

La política para la profesionalización de los docentes ha encontrado disimiles obstáculos en el SEIB. Por una parte el Estado plurinacional exige, desde su nueva concepción de un Sistema Educativo de calidad, entre otras cosas, la interculturalización de toda la educación. Además que la tarea se lleve a cabo con profesionales docentes de tercer nivel. Ante tales requisitos la Subsecretaria y la DINEIB se encuentran con la falencia de que en las universidades nunca ha existido la formación en EIB (Margarita Arotingo y la autora, Subsecretaría para el Sistema de EIB, mayo 2016, entrevista, Krainer y Guerra 2016,63).

Sin dudas, el problema de la formación docente es consecuencia de múltiples factores, además de las limitaciones sobre las escasas instituciones que generen acciones de capacitación para el gremio del SEIB, el insuficiente presupuesto se suma al listado de causas que hacen que el problema persista. Por el momento, hay dos cuestiones más que agregar respecto al presupuesto,

---

<sup>48</sup> Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora (Constitución 2008, 79).

<sup>49</sup> Art. 97.- Vacantes. (...) Las vacantes se llenan mediante concursos de méritos y oposición (...) En Educación Intercultural Bilingüe las vacantes serán llenadas por docentes que hablen el idioma de la nacionalidad correspondiente (MINEDUC 2012b, 103).

<sup>50</sup> Art. 261.- Carrera educativa pública (...) Para ingresos, promociones y traslados en la carrera educativa pública, los aspirantes deben ganar el respectivo concurso de méritos y oposición (MINEDUC 2012b, 217).

primero, que los funcionarios alegan que antes<sup>51</sup> contaban con más dinero, segundo, “les permitían pagar para la profesionalización de los docentes (...) para poder profesionalizar dentro de nuestro sistema 3160 bachilleres en ejercicio yo necesito más o menos 20 millones de dólares” (Margarita Arotingo y la autora, Subsecretaría para el Sistema de EIB, mayo 2016, entrevista). La falta de presupuesto puede llegar a limitar el número de cupos para los cursos de formación, lo que prolonga y/o aumenta la brecha entre los requisitos legales y las acciones de formación docente.

El problema del presupuesto también afectó el acceso a lugares de difícil acceso como la Amazonía. Precisamente en esas regiones se generaron problemas, adicionales a los ya visto, que continuaron evidenciando la inviabilidad de la Ley, así como algunos aspectos de la Constitución. Según el estudio iniciado por Krainer y Guerra para el período el 2010 - 2015 (2016, 136-137), aunque la Constitución y la LOEI garanticen el derecho a que las personas se eduquen en su propia lengua la implementación de estas disposiciones que tributan al fortalecimiento del SEIB encuentran varios obstáculos:

- No se cuenta con material didáctico en las [14] lenguas indígenas que existen en el país
- En una escuela de la Amazonía pueden existir estudiantes hasta de cinco nacionalidades diferentes, lo cual requiere de un docente con capacidades lingüísticas y pedagógicas que le permita enfrentar un currículo que exige la fusión del currículo nacional con los contenidos del Intercultural Bilingüe: se vuelve una acción imposible de realizar. Si lograr la cobertura de un docente bilingüe según la nacionalidad de la institución en que se encuentra impartiendo docencia es aún un reto por alcanzar ¿Cómo lograr formar docentes que puedan impartir el MOSEIB en cinco lenguas diferentes, mediante atención diferenciada respecto a nivel educativo del escolar y lengua, además del currículo nacional?
- El resultado de las deficiencias e inconsistencias anteriores es que “los procesos docentes no son efectivos y el maestro o maestra queda marginado de la comunidad”
- La calidad de la enseñanza también se devalúa en tanto muchas veces no se encuentran docentes que reúnan los requisitos dispuestos por la Ley, siendo la alternativa un docente de turno que puede no ser bilingüe o no dominar la lengua requerida.

---

<sup>51</sup> El antes incluye los años de vacas gordas del período presidencial de Rafael Correa.

- Pocos docentes hablan una lengua ancestral. En algunos casos, como el pueblo Waorani, solo el 20 % de la comunicación escolar es en Wao Tededo (Yáñez en Krainer y Guerra 2016, 63)

Según la información estadística del MINEDUC, 2016 (ver anexos No. 14 y No.15), el promedio de docente por institución para la jurisdicción bilingüe fue en ascenso del curso 2009-2010 al curso 2012 -2013. El promedio de docente por institución durante los tres cursos fue de: 3.7; 4; y 4,1 respectivamente. Es notable que la variación es mínima y si se aplicara la acción redondear no existiera ninguna variación.

Aunque estuvo fuera del período de estudio, se compararon los cursos 2009- 2010 y 2014 – 2015. Aunque de docentes de la EIB disminuyó en más de 100 (de 8697 a 8585) el promedio de docentes por institución incrementó en 1 debido a la reducción de instituciones educativas para el SEIB (de 2336 a 1890). Una explicación a la disminución en casi mil de las instituciones puede ser la construcción de las escuelas unidades del milenio. La reducción del número de escuelas afecta el acceso y asistencia sobre todo en la zona de difícil acceso. Como refiriera un funcionario “a veces tienes reportada una matrícula de 20 alumnos y cuando llegas a la escuela, en el medio de la Amazonía solo asisten 4 (...) en otras zonas rurales también pasa esto porque cuando no es que los padres los necesitan para trabajar la tierra es que les queda muy lejos la escuela y pueden tardar hasta dos horas de camino” (Pedro Cabascango y la autora, DINEIB, mayo 2016, entrevista). Vuelve a expresarse el fenómeno de la brecha existente entre los requisitos legales y las características del contexto, las necesidades no escuchadas de aquellos a los que involucran las acciones. Las escuelas del Milenio constituyen otro ejemplo de una acción *Top – down*.

En el año 2011 la SENESCYT reportó 1184 oportunidades de formación docente ofrecida por 44 unidades en 147 sedes, extensiones y centros de apoyo de 112 lugares de Ecuador, los cuales generalmente son cantones. Si se toma en cuenta que en el país existen 219 cantones, en uno de cada dos cantones existe una oferta de formación docente, que pasa por las más importantes ciudades del país (Fabara en Krainer y Guerra 2016, 55).

Los esfuerzos realizados no son suficientes, ya que ha sido imposible formar los docentes que el SEIB necesita (Krainer y Guerra 2016,55). Con la entrada del Ministro de Educación Augusto Espinosa, se lograron avances que con los Ministros correspondientes a la etapa



2009-2013 fue imposible. De igual forma, recién en el primer trimestre de 2016 la Politécnica Salesiana y la Universidad Nacional de Ecuador comenzaron a brindar una oferta para la carrera de EIB. Sobre todo por falta de instituciones educativas que ofrezcan este servicio es que ha sido imposible interculturalizar todo el sistema (Margarita Arotingo y la autora, Subsecretaría para el Sistema de EIB, mayo 2016, entrevista). Esta situación conlleva al incumplimiento del literal *g* del Art.10 y los literales *g, k, o, q* del Art.11, ambos correspondientes al capítulo cuarto de los derechos y obligaciones de los docentes establecidos por la LOEI.

La Universidad Nacional del Ecuador fue creada, primero en cumplimiento de la transitoria vigésima de la Constitución, que se materializó mediante Art. 76 de la LOEI y, segundo, como condición necesaria para lograr mejorar la oferta nacional del servicio educativo en el país. El propósito fue convertir la institución en un modelo a seguir en el sector institucional dedicado a la formación docente inicial y otras formaciones de postgrado. Tan importante instrumento de organización hasta el año 2016 no comprendió acciones dirigidas a la formación específica para docentes del SEIB (Margarita Arotingo y la autora, Subsecretaría para el Sistema de EIB, mayo 2016, entrevista; MINEDUC 2012b, 23).

En general se apreció inconsistencia entre las disposiciones constitucionales, de la LOEI y su Reglamento, con otros instrumentos de organización y nodalidad mayoritariamente. Las disposiciones de la Ley Orgánica están pensadas para el ideal de SEIB no para las condiciones, contexto y recursos con los que se cuenta. El resultado de su implementación para da al traste con los objetivos de la política pública que se estudia. No es un instrumento viable dentro del SEIB y en relación con el mix de instrumento que define todo el marco legal del Sistema Educativo, lejos de lejos de fortalecer la EIB, la debilita.

### **3.3. Recursos económicos en el sector educativo**

Del discurso compartido entre los actuales funcionarios del Sistema Intercultural Bilingüe del Nivel Central destaca la apreciación de que antes (incluso anterior a la administración del gobierno de Rafael Correa) fueron tiempos de bonanza en los que los dirigentes de la DINEIB no administraron adecuadamente los recursos. Existió una coincidencia en la información obtenida: los funcionarios y líderes de entonces hicieron uso del presupuesto del SEIB para fines personales. En el curso de la investigación no pudo constatarse este hecho más allá de las declaraciones que realizaron los actuales funcionarios. Así que no se utilizó esta

información para ser hacer conclusiones. Por el contrario el criterio de que aquellos fueron tiempos de bonanza al igual que los años del primer período presidencial de Rafael Correa si resulta importante para debatir sobre la administración y uso del presupuesto en el SEIB.

Desde la perspectiva de los funcionarios actuales pudiera derivar una conclusión: antes de Correa había mucho dinero, presupuesto resultante de la participación de ONGs como GTZ; pero una ineficiente administración de los recursos y pocos mecanismos de control.

(..) en la actualidad existe menos dinero (...) los recursos se despilfarraban... antes había bonanza pero mucha burocracia, eran 200 personas nunca vieron por nuestros niños como nosotros pensamos en nuestra autoridad, ellos solo pensaron en beneficiarse, con tal que ellos estuvieran súper bien ya lo demás no importaba (Margarita Arotingo y la autora, Subsecretaría para el Sistema de EIB, mayo 2016, entrevista).

Lo innegable, como se muestra en la Tabla No. 6, es la voluntad política del actual gobierno por mejorar la calidad del Sistema Educativo y parte de eso fue hacer mayores asignaciones de presupuesto. La Disposición Decimoctava de la Constitución del 2008 estableció:

El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato con incrementos anuales de al menos cero punto cinco por ciento del Producto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interior Bruto. (Constitución 2008, 134).

Aunque en la Tabla No.6 se apreció la voluntad política del Estado en priorizar al sector educativo, no se obtuvo el porcentaje mínimo dispuesto en el mandato. Los resultados se vieron afectados por la depresión en el mercado internacional del precio del petróleo.

Por otra parte, en consecuencia con la rectoría del Estado sobre el sistema educativo, a través de la autoridad Nacional, la asignación del presupuesto es centralizada. El Estado asigna un presupuesto al Ministerio de Educación y el Ministro ejecuta asignaciones en dependencia de la planificación del presupuesto de cada una de las instancias.

De lo dispuesto en la LOEI por sus artículos, 20, 22 82 y la Cuarta Disposición General, constituyó obligación del Estado velar por la distribución equitativa de los recursos, excepto

cuando se trate de segmentos sociales en situación de abandono o riesgo, en tal caso, serían priorizados. Es además, competencia del Estado garantizar la provisión del talento humano; así como recursos materiales (fundamentalmente producción y distribución de textos, cuadernos, ediciones de material educativo, uniformes), financieros, tecnológicos y alimentación escolar (MINEDUC 2012b, 72-72, 98,120).

Tabla 6 Presupuesto General del Estado asignado a Educación (2000 - 2015)

Año	Presupuesto Devengado (miles de dólares)	Variación Porcentual	Porcentaje del PIB (nominal)
2000	283,509.50		
2001	492,775.37	42%	2.01%
2002	694,286.54	29%	2.43%
2003	781,553.89	11%	2.41%
2004	853,432.41	8%	2.33%
2005	950,467.94	10%	2.57%
2006	1,096,518.87	13%	2.40%
2007	1,290,757.25	15%	2.53%
2008	1,846,908.65	30%	2.99%
2009	2,768,169.24	33%	4.43%
2010	3,041,948.27	9%	4.37%
2011	3,559,749.72	15%	4.49%
2012	3,867,265.75	8%	4.40%
2013	4,656,558.93	17%	4.91%
2014	4,656,558.93	0%	4.61%
2015	4,188,946.03	-11%	4.23%

Fuente: Segovia y Andrade 2016, 49

Algunos consideraron que la centralización en la asignación general del presupuesto es la causa de la falta de recursos de la que se habló antes y que arrojó un conjunto de limitantes en cuanto a la formación docente, producción de textos educativos, incluso, que las instituciones apenas alcancen a pagar los servicios (Krainer y Guerra 2016, 63).

Actualmente el Ministerio asigna un presupuesto a la Subsecretaría de Fundamentos Educativos exclusivamente para la elaboración del currículo, producción de materiales educativos. La Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe y DINEIB trabajan de manera articulada con esa Subsecretaría y la de Administración Cultural, en pos garantizar los materiales para EIB, la administración escolar y el uniforme con pertinencia cultural. Esta dependencia debilita la autonomía del Sistema en tanto depende de la conciliación y determinación y aprobación de terceros para poder ejecutar procesos medulares del Sistema

como es la producción de texto escolar. Decir que con el presupuesto en su poder los problemas se resolverían es una especulación, sobre todo porque la crisis económica por la que atraviesa el país influye mucho en los montos. Lo que si puede decirse es que del modo en que se hace no funciona, la manera en que se asigna y distribuye el presupuesto no atiende a los problemas más importante del SEIB ni a las estrategias para alcanzar el objetivo de la política pública estudiada.

Los informes de rendición de cuenta anual<sup>52</sup>, correspondientes al período 2009-2014 fueron la primera fuente consultada para tener un acercamiento al presupuesto que con esa periodicidad devengó el SEIB. Como fuente de información primaria se utilizaron los datos solicitados al MINEDUC en el curso de la investigación (Ver los anexos 14 y 15). Tal como muestra la Tabla No. 7, los datos de uno y otro instrumento de nodalidad no coinciden. En ambos casos se tomó el indicador: presupuesto devengado. En los dos primeros años que se presentaron: 2009-2010, en la rendición de cuenta del Ministerio no hubo información sobre el presupuesto. En cualquier caso, lo importante de estos números son dos cosas: primero, que según los datos del Ministerio, el monto siempre ascendente, en segundo lugar, aun así el presupuesto no es suficiente y constituye causa de todos los problemas referidos a la formación docente.

Tabla 7 Contradicciones entre las fuentes de información sobre el presupuesto devengado para el SEIB

Doc. /año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rendición de Cuenta	-	-	1'500.030,34	1'037.370,05	321.795,62	716.725,73
Base de datos MINEDUC	219.438.383,90	238.046.390,48	\$ 294.637.104,51	320.526.332,02	391.650.839,67	369.461.845,05

Fuente: Base de datos del MINEDUC 2016.

<sup>52</sup> Además de la función de balance anual, los informes de rendición de cuenta responden a la implementación del Art. 7 sobre difusión de la información pública, correspondiente a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como, al Art.18.2 de la Constitución de 2008. Por otra parte, como la novena derogatoria de la LOEI deja sin efecto a la Ley Reformatoria 150 de 1992, el informe de rendición de cuenta sobre el SEIB elaborado por la DINEIB pero tiene que ser aprobado por la Subsecretaría para el SEIB.

Pese a todas las deficiencias encontradas sobre el presupuesto, en cuanto al proceso de asignación y monto asignado, hay funcionarios que evaluaron la subscripción financiera al Ministerio como mecanismo de regulación, control y optimización:

(...) la DINEIB era autónoma tenía todos los beneficios tanto internacionales como nacionales,, había el apoyo de Dinamarca, había el apoyo de Unicef, GTZ, y un sin número de apoyo internacionales y del propio ministerio de educación (...) Dinamarca y GTZ comenzaron a ofrecer recursos para la EIB pero empezaron a existir fugas sobre todo a nivel provincial (...) empezaron a existir auto préstamos sin control (...) desde que pasamos a ser parte del Ministerio de Educación empezamos a tener un control de los recursos (...) ahora hay que justificar las compras y que esos recursos son bien optimizado (Pedro Cabascango y la autora, DINEIB, mayo 2016, entrevista).

El presupuesto para el SEIB no está limitado a los montos del Ministerio; sin embargo, en el Art.61 de la LOEI: sobre aporte de fondos: “las empresas y corporaciones podrán destinar fondos para el establecimiento o funcionamiento de instituciones educativas, bajo la regulación de la Autoridad Educativa Nacional. Los fondos aportados no podrán ser deducidos de obligaciones tributarias” (MINEDUC 2012b, 89).

En conclusión: existe contradicción entre dos instrumentos de nodalidad emitidos por el mismo instrumento de organización, en cuanto al presupuesto devengado por el SEIB durante el período estudiado. De esta evidencia puede especularse sobre descoordinación entre las instancias que procesan y elaboran la información o presencia de información falsa, se obvia el error humano pues no hay coincidencia en ningún caso. Por otra parte se aprecia una voluntad del Estado por mejorar las condiciones y calidad del Sistema educativo en generar; sin embargo, fracasa primero porque aunque los montos son ascendentes no alcanzaron a cumplir con el por ciento fijado en la decimoctava Disposición General de la Constitución, y tercero porque los montos asignados no cubren el cumplimiento de los procesos básicos para la implementación del SEIB. No fue posible tener acceso al presupuesto con el que contaba el Sistema antes de subordinarse al Ministerio y al Ministro de Educación, las entidades correspondientes refirieron que no existe registro de esta información.

### 3.4 Del Modelo y currículum para el SEIB

El 15 de septiembre de 1993, el Registro Oficial No. 278 hizo público el Acuerdo Ministerial No. 0112 del 31 de agosto del mismo año. El Acuerdo oficializó el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe. Pasadas dos décadas, en el año 2013, mediante el Acuerdo Ministerial No. 440, se aprobó la actualización del **Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe**, “en el marco del nuevo modelo de Estado Constitucional de Derechos, Justicia, intercultural y Plurinacional”(MINEDUC-MOSEIB 2013,1-2). Entre las disposiciones legales que causaron la actualización del MOSEIB, existen cuatro fundamentales: i) la disposición constitucional del artículo 57 numeral 14, ii) del mismo ordenamiento anterior, el artículo 344, iii) además, el artículo 347 numeral 9, iv) el artículo 92 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural dispuso que “El currículum de Educación Intercultural Bilingüe estará conformado por el currículum nacional y el currículum de Educación Intercultural Bilingüe. El currículum Intercultural Bilingüe fomentará el desarrollo de la interculturalidad” (MINEDUC 2012b, 102, MINEDUC 2013b, 1).

A su vez, de estas disposiciones resaltan tres aspectos fundamentales: i) Por primera vez se hace explícito en la Constitución la respuesta del Estado: fortalecer el SEIB, ante la demanda de pueblos y nacionalidades indígenas sobre su educación; ii) la rectoría del Estado sobre el sector educativo y sus políticas públicas; iii) la fusión de la metodología y el modelo pedagógico del Sistema Tradicional Hispano con el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe a través de la malla curricular ¿Cómo inciden estas disposiciones en la implementación del MOSEIB y el fortalecimiento del Sistema en general?

La percepción del director de la DINEIB es que adecuar los niveles de enseñanzas del MOSEIB al de los de la educación hispana fortalece su legitimidad institucional y del imaginario social ya que sirve de punto de comparación para igualar el valor del primero frente al segundo. Desde esta perspectiva se adoptaron las mismas modalidades para la educación: presencial, semi-presencial y a distancias y, virtual; sin embargo, existen diferencias innegables y medulares para la sobrevivencia del MOSEIB.

La metodología del SEIB se sustentó en cuatro fases del conocimiento: dominio, aplicación, creación y socialización. Los objetivos generales y específicos otorgan mayor peso a la preservación de la cultura y lenguas de las 14 nacionalidades. En consecuencia, las estrategias políticas, legales, administrativas, sociales y pedagógicas están encausadas al fortalecimiento

de la adquisición del conocimiento sobre el cosmos, lingüísticos y fundamentos antropológicos. Una clara diferencia entre ambos Modelos, y que representa una debilidad en la legitimidad institucional del MOSEIB, es el sistema de evaluación.

Como parte del diseño del MOSEIB se pensó en un proceso de seguimiento y evaluación de tipo: no coercitivo, basado en la autoevaluación. La evaluación del rendimiento no es “por número o calificaciones, sino en la comprobación del dominio del conocimiento y de su aplicación en la vida real (...) los tipos de evaluación son: de diagnóstico, de avance o formativa, de resultado o sumativa” (MINEDUC-MOSEIB 2013,51); sin embargo, la institución rectora del Sistema Educativo Nacional (MINEDUC) acepta un único sistema de evaluación, por lo cual, aunque el MOSEIB y su sistema de evaluación se encuentran aprobados por Acuerdo Ministerial de la propia institución, las evaluaciones tienen que ser llevadas al método cuantitativo de calificación sobre diez, de lo contrario es imposible introducir en el sistema de información del Ministerio los resultados docentes de los estudiantes que asisten a las instituciones educativas del SEIB en los que se implementa el MOSEIB.

Este no es el único reto o inconveniente que enfrenta el SEIB. A diferencia del currículo nacional, dirigido a escolares que hablan el mismo idioma y comparten en su mayoría, costumbres culturales y normas sociales, el SEIB no tiene un currículo, sino 14. Hay que diseñar un currículo para cada nacionalidad que no es lo mismo que traducir a 14 lenguas. Lo segundo no es posible, sobre todo, debido a las diferencias culturales. Las celebraciones, hábitos, costumbres socialización es distinto para cada pueblo o nacionalidad indígena. Lo que es común es todos es el MOSEIB. La actualización del MOSEIB fue aprobada en diciembre de 2013, ni antes ni después el SEIB contaba con el instrumento traducido en las 14 lenguas.

Por otra parte el déficit de presupuesto también afectó la producción de textos y materiales educativos, lo que dificulta la implementación del MOSEIB. Muchos maestros prefieren implementar el currículo nacional, primero porque no tienen que dominar una lengua ancestral, segundo porque es un proceso homogéneo, tercero porque cuentan con los materiales pedagógicos, metodológicos y didácticos que facilitan el proceso de docencia. Todos los aspectos antes mencionados hacen inviable la implementación del MOSEIB y debilita el SEIB. Para el período estudiado el mayor reto fue cumplir con la disposición legal

que el MOSEIB debía implementarse al unísono con el currículo nacional. Como se dijo anteriormente el Sistema no cuenta con docentes formados para llevar a cabo un ejercicio docente de tal magnitud.

#### **4. Debilitamiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe: causalidad**

Desde el primer Capítulo el estudio responde a la interrogante ¿Por qué fallan las políticas públicas? Como una de las preguntas más recurrentes en la discusión académica actual dedicada al análisis de las políticas públicas. Entre las posibles hipótesis se pensó que un mal diseño de la política pudo causar la falla de implementación.

A través del método de Hood, en la primera parte del presente Capítulo, se realizó un análisis sobre la incidencia de algunos de los instrumentos formulados y seleccionados para hacer viable la política pública estudiada. Esta primera etapa del análisis final permitió la búsqueda minuciosa de evidencia e información disponible que complementaron el uso posterior del método de Beach y Pedersen: *Causal Process Tracing*, en la variante *Theory Testing*. La corroboración de las pistas que la investigadora siguió, contribuyeron a la construcción del mecanismo causal que se presenta para explicar la falla de implementación de la política pública en cuestión.

#### **4.1 Nuevas ideas sobre la Educación promovidas desde el Estado**

En el 2007 Rafael Correa asume la presidencia, sin dudas inició un nuevo período en la historia del Ecuador. Con la voluntad política de implementar un cambio de paradigma hacia el *sumak kawsay* el gobierno comenzó a pensar en los sectores estratégicos para lograr su objetivo. Concebir la educación como pilar en la construcción de una sociedad intercultural, en armonía con la naturaleza y la diversidad, facilitadora de los procesos de institucionalización de la interculturalidad y la consecución del buen vivir, adjudicó un lugar protagónico al problema educativo dentro de la agenda política del Estado.

La idea de construir nuevas formas de relación y convivencia, desde la noción del paradigma del Buen Vivir, requería de procesos educativos diferentes, una educación pensada desde la interculturalidad que no se restringiera al sector indígena (Krainer y Guerra 2016,1). El Estado plurinacional e intercultural pretendía reestructurar el Sistema Nacional de Educación e implementar un Nuevo Modelo de Gestión. La educación transformadora se convirtió en el horizonte y la EIB no estuvo exento de ella.



Para lo anterior se requirió de respaldo constitucional. En consecuencia, en el 2008 fue aprobada la nueva Norma Suprema. Tras los debates sostenidos en las mesas No 1 y No7, donde se trataron ampliamente el problema de la educación y hacia dónde debía encausarse, resultaron más de 35 disposiciones sobre derechos, estructura, funcionalidades, competencias, presupuestos, en torno a la Educación. Para el curso del SEIB tuvo especial connotación el artículo 344, a través del cual se dispuso la rectoría del Estado sobre el Sistema Nacional de Educación. La voluntad política de interculturalizar toda la educación colocó nuevos retos sobre la mesa de los *policy makers* y formuladores de instrumentos. Las nuevas estrategias que se pensaron estuvieron en coherencia con las políticas del PDE y el PNBV. El Estado promovió las nuevas ideas sobre el sentido y lugar de la educación pero correspondía a la Autoridad Nacional del sector educativo crear las condiciones para materializarlas.

#### **4.2 Autoridad Educativa Nacional crea condiciones para materializar las nuevas ideas**

Con la aprobación de la nueva Norma Suprema quedaron disposiciones muy precisas cuyas acciones debían tomarse de inmediato. Sobre el SEIB que es el caso de estudio, dada la condición del Estado como rector del Sistema de Educación Nacional, el Ministerio de Educación tuvo que iniciar una pronta transformación de su estructura, funciones y competencias. Para ello la primera acción fue revisar el marco legal y analizar su correspondencia con la Constitución recién aprobada, el nuevo PNBV y el PDE.

El marco legal vigente no era suficiente para llevar a cabo las nuevas ideas sobre la Educación en general, menos aún sobre el SEIB. De las observaciones realizadas resultó un mix de instrumentos que conformarían el nuevo marco legal del Sistema Nacional de Educación, del cual el SEIB formaría parte.

En la nueva visión del Estado, la Educación debería ser toda una sola con la interculturalidad como eje transversal. Bajo la disposición constitucional de garantizar y fortalecer el SEIB, asociado a las observaciones anteriormente realizadas, resultaron, en principio dos instrumentos de autoridad: Decretos Ejecutivos 1585/09 y el 196/09, el segundo derogó al primero. En igual período el Ministerio reformuló sus objetivos estratégicos y específicos, así como sus políticas. También se aprobó un nuevo Manual de Procesos de la Organización y sentaron las bases para un cambio de Ley Orgánica.

Los decretos antes mencionados, desataron una polémica y procesos de demanda entre el Estado y la CONAIE pero terminaron siendo la antesala de lo que finalmente quedaría aprobado en la

nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural y su respectivo Reglamento, ambos aprobados entre 2011 y 2012. En las disposiciones derogatorias, el nuevo instrumento de autoridad dejó sin efecto la Ley 27 de Educación y la Reformatoria a la Ley aprobada en 1992, considerada uno de los grandes logros de la insurgencia de los pueblos y nacionalidades indígenas, dado que en su artículo 2 otorgaba a la DINEIB, la condición de entidad, administrativa, técnica y financiera desconcentrada, una acción sin precedentes en la historia de la EIB.

La LOEI estableció 20 puntos de ruptura con el modelo educativo anterior. Al igual que su Reglamento, era consistente con la constitución, el PNBV y PDE. A partir de la materialización de las ideas del Estado, a través de la Autoridad Nacional educativa, se generó una reforma en el SEIB.

#### **4.3 Reforma del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe: consecuencias**

La primera acción reformadora que sufrió el SEIB fue la derogación de los instrumentos más fuertes de lo que hasta el 2011 constituyó su marco legal. ¿Qué otros cambios o transformaciones trajo consigo la implementación de los nuevos instrumentos de autoridad?

El instrumento de organización rector dejó de ser la DINEIB para colocar en su lugar primero a la Subsecretaría para el Diálogo intercultural, después fue la Subsecretaría para la EIB. Todos los directivos del sistema serían nombrados por el Ministro de Educación de Turno, bien fuera por libre nombramiento o por concurso de mérito y oposición, así mismo sería el Ministro la autoridad competente para ejercer la remoción de estos actores.

Además de la Subsecretaría se adicionó a la estructura el Consejo Plurinacional para mantener el diálogo con los pueblos y nacionalidades, así como el Instituto de Idioma, Ciencias y Saberes Ancestrales. Junto a la estructura también fueron modificadas sus funciones y competencias: las políticas públicas del Sistema tendrían que ser aprobadas por el Ministro y subordinarse a la política educativa nacional. También se cambió infraestructura y localización de las instituciones educativas del Sistema.

Por disposición constitucional el MOSEIB debió actualizarse e impartirse de conjunto con el currículo nacional. El proceso de selección de los maestros comenzó a ser por concurso de méritos y oposición cuyos requisitos no eran consistentes con las características del gremio

docente y tampoco se generaron otras acciones desde el Estado para compensar las desventajas de estos profesionales de práctica en el ejercicio docente.

El presupuesto era depositado en otras subsecretarías vinculadas a los procesos resultantes de la Subsecretaría de EIB. Además, se les negó recibir presupuesto directo de las ONGs, todo tesoro recibido debía ir a la Autoridad Nacional y desde ahí se disponía su distribución.

Aunque toda la reforma del Sistema fue anunciada e implementada a favor del fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, el resultado no fue el esperado, por toda la evidencia compartida en la primera parte del presente capítulo se puede deducir y comprobar que la Reforma Educativa para el SEIB, debilitó al sistema.

#### **4.4 Debilitamiento del SEIB: falla de la política pública**

Teniendo en cuenta la perspectiva que Lascoumes y Le Galés plantean, sobre los tres puntos de ruptura en el análisis de la acción pública, puede decirse que la voluntad política del Estado y la disposición de una Ley no fue suficiente para modificar comportamientos ni articular las acciones necesarias para una implementación exitosa de la política pública.

Los cambios dispuestos por la LOEI sobre el SEIB generan una desarticulación entre los objetivos de la política y los planes de acción y programas para su implementación. Ejemplo de ello lo constituye el nuevo proceso de selección de docentes para el SEIB. Según la Ley los docentes deben tener tercer nivel para poder ocupar un aula y además deben dominar la lengua ancestral correspondiente a la población indígena a quien imparte clase. Esta disposición se desarticula con la decisión de cerrar la única universidad del SEIB, así como, el retraso en la incorporación en las universidades del país de una carrera de formación de docentes para la EIB.<sup>53</sup> Luego, si el Estado no crea las condiciones para que los docentes alcancen los requisitos dispuestos en la Ley estos no pueden formar parte de los concurso de méritos y oposición. El resultado de esta desarticulación es la presencia predominante de maestros no bilingües en el SEIB. Algo similar ocurre con la actualización del MOSEIB y la producción de material educativo en las diferentes lenguas. Se dispuso la actualización del MOSEIB y la adecuación de los currículos para las 14 nacionalidades pero no hubo presupuesto suficiente para ejecutar las acciones pertinentes.

---

<sup>53</sup> Al momento de la investigación iniciaban acciones en este sentido

Se creó un Consejo Plurinacional con el objetivo de que el proceso fuera participativo en constante diálogo con las comunidades y pueblos indígenas; sin embargo el Consejo nunca se ha posicionado. La ausencia del instrumento de organización, repercute en la implementación seguimiento y evaluación de las políticas públicas del SEIB ya que son funciones de la competencia del Consejo. Por otra parte, al no existir el Consejo no hay presencia de la voz de las comunidades frente al Consejo Nacional, y se pierde el vínculo que permite el constante feedback, proceso necesario para el análisis de la implementación de las políticas.

La política pública diseñada para el fortalecimiento del SEIB y la interculturalización de la educación, contó con cinco estrategias. En ninguna de ellas se presentaron metas claramente definidas. Pese a las dificultades que esta característica puede acarrear, respecto al análisis sobre la consecución cada una de ellas, sin lugar a dudas, las evidencias presentadas revelan la existencia de falla en la implementación de la política pública.

Sobre la **Estrategia No 1:** Promover procesos de articulación entre la Educación Intercultural Bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos, el instrumento cuyas funciones respondían a estas acciones fue el Consejo Plurinacional para el SEIB: *Nunca se posicionó.*

**Estrategia No 2:** Articular el sistema educativo nacional con la Educación Intercultural Bilingüe: En teoría se cuenta con los recursos pedagógicos para llevar a cabo exitosamente esta estrategia: el MOSEIB fue actualizado, la estructura del SEIB se ajustó al Sistema Educativo Nacional; pero: hay problemas con la cobertura de los docentes porque no reúnen los requisitos dispuestos por la LOEI, además no se contó con el MOSEIB traducido para las 14 nacionalidades y según la subsecretaria de EIB a las alturas del 2016 tampoco se contaba con los currículos para las 14 nacionalidades. Más allá de los problemas de formación de los docentes no se contó con los instrumentos educativos para implementar la estrategia.

En cuanto a las restantes:

**Estrategia 3:** Diseñar y aplicar material educativo que garantice la utilización de la lengua principal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural.

**Estrategia 4:** mallas curriculares que reflejen las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades

**Estrategias5:** Capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades.

El fracaso de estas tres últimas, también se explicó por las evidencias presentadas a lo largo del Capítulo actual, y en particular los argumentos expuestos en las dos primeras. Los problemas que intentaron resolver estas estrategias son los históricamente enfrentados por el SEIB. La persistencia del problema es uno de los atributos que evidencian la presencia de una falla de implementación. Otra prueba de que los problemas persisten y no fueron resueltos durante el período estudiado ni por la política pública implementada es que el objetivo del PNBV correspondiente al 2013 – 2017, relativo al fortalecimiento del SEIB, cuenta con estrategias muy similares a las del PNBV 2009 - 2013.

El instrumento medular de esta reforma fue la LOEI. Como instrumento de autoridad, las disposiciones aprobadas en ella para implementar en el SEIB, no resultaron viables. Lascoumes y Le Galés, así como Fontaine 2015b, plantearon que una política en sí misma no es ni eficiente ni deficiente, en efecto, la ineficiencia de esta política estuvo dada fundamentalmente por la inviabilidad del instrumento de autoridad que careció del acompañamiento de otras acciones del Estado que hicieran posible su éxito.

Conclusión: el caso de estudio presentó la coexistencia de dos atributos de la Falla de implementación: metas indefinidas y persistencia del problema. Además de la inviabilidad de los instrumentos del nuevo marco legal que se asoció a la inconsistencia entre sus disposiciones, las características del contexto y otras acciones del Estado. Este último no creó las condiciones necesarias para que se cumplieran los requisitos legalmente dispuestos. Ejemplo de ello, ampliamente debatido fue el caso de la formación docente y los requisitos de los concursos de méritos y oposición.

Se actualizó el MOSEIB pero no pudo implementarse, primero por no contar con presupuesto suficiente para su impresión en las 14 lenguas, segundo por no contar con profesionales docentes que tuvieran la formación requerida y/o cumpliera los requisitos comprendidos por la Ley, problema cuya solución también estuvo afectado por el insuficiente presupuesto. Así mismo no existían los currículos para las 14 nacionalidades, que además dependen de la aprobación de la Subsecretaría de Fundamentos Educativos para ser implementado así como de la disposición de presupuesto de esta para su distribución.

Con todo, el promedio de docentes por institución escolar incrementó solo en 1, teniendo en cuenta que el número de instituciones fue reducido. De ellos el 40% no cumplía el requisito formal del tercer nivel de formación y la Subsecretaría no contaba con presupuesto suficiente para generar acciones de formación para los docentes.

Por último el sistema de evaluación del MOSEIB fue invisibilizado por el Ministerio, imperando el Sistema de Evaluación para el currículo nacional y no se cuenta con el indicador de eficiencia terminal. Los informes anuales de rendición de cuenta son mayormente descriptivo en consecuencia de la indefinición de metas sobre el objetivo.

## **Reflexiones finales o conclusión del cuento**

La investigación planteó la pregunta ¿Por qué fallan las políticas públicas? y buscó la probabilidad de corroborar la hipótesis: el inadecuado diseño de política es causa de fallo en la implementación. Para esto fue necesario la construcción de un marco analítico, que por razones expuestas en el primer capítulo, se sustentó en el enfoque neoinstitucionalista con énfasis en el neoinstitucionalismo sociológico. A través del estudio se reforzó la elección del enfoque para el análisis de políticas públicas. La noción del nuevo neoinstitucionalismo permitió profundizar en cómo las normas, reglas y valores de las instituciones influyen en las decisiones y disfuncionalidades de los procesos políticos y las políticas públicas.

Al inicio se vislumbraron algunos avances en cuanto al marco legal, tanto internacional como nacional, para proteger a los pueblos y nacionalidades indígenas; así como defender el derecho a tener una educación propia que respondiera a sus necesidades identitaria, culturales y lingüísticas; sin embargo, las demandas sobre el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe seguían siendo canalizadas por el Estado desde su inserción en las demandas sectoriales.

Se advirtió que mientras se diseñaban instrumentos transnacionales en pos de los derechos indígenas como el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionalidades, étnicas, religiosas y lingüísticas emitida por la ONU, la discusión y /o comprensión en torno a lo intercultural y el derecho a la educación de los pueblos históricamente excluidos parecía diluirse en los debates y acuerdos internacionales correspondientes al sector de la educación. Persistía el viejo problema de primacía de las demandas de la cultura dominante por sobre la indígena. Un problema que subyace en la primacía de las acciones políticas encausadas a resolver los problemas de la educación hispana por sobre las dificultades de la Educación Intercultural Bilingüe.

Desde el pensamiento de Howlett (2009), todo proceso de diseño consiste en determinar las acciones del Estado para la posterior implementación de las políticas; así como la respuesta de un instrumento, en cuanto al problema, dependerá del gobierno y el contexto de implementación. Tomando como referente la afirmación de Howlett, la LOEI, instrumento de autoridad resultante de un cambio en el orden de las ideas, materializado en la reforma

constitucional, centraliza la administración de un Sistema que se encuentra cada vez más limitado por las acciones gubernamentales y las regulaciones institucionales.

Al analizar la institucionalización de los procesos, la incorporación de instrumentos de autoridad en pos del desarrollo y funcionamiento del sistema de EIB, en la década de los 90 la educación para los pueblos y nacionalidades indígenas obtuvo más logros que en el período de 2009 a 2013. A partir de los últimos años de la segunda mitad de la década de los ochenta hasta el año 1992, suscitó una avalancha de acontecimientos sin precedentes en la historia de la EIB en el Ecuador, hitos: se oficializó la Educación Bilingüe Bicultural (1982), se constituyó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (1988), aprobación de la primera versión del Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (1993) y en 1992 se incluyó la estructura, funciones y competencias de la EIB al Sistema Nacional de Educación mediante la aprobación de la Ley Reformatoria 150.

El contexto convulso en que se sumergió el país durante los primeros años del nuevo siglo constituyó el letargo de las políticas educativas en Ecuador. La llegada del pensamiento novedoso de Rafael Correa a la presidencia abrazó con un halo de esperanza a los ecuatorianos. Luego de un período de completa inestabilidad, el nuevo presidente logró el respaldo popular para encausar el país hacia la noción del Sumak Kawsay y la construcción de una nueva sociedad en la que todos tendrían un lugar.

Desde el discurso, parecía que presidente, pueblos y nacionalidades continuarían de la mano. Correa colocó a la educación en el centro de su agenda y programa político, otorgando un lugar privilegiado a la necesidad de implementar una educación intercultural para todos. Como dulce a la puerta de un colegio la conciliación duró poco. Las reformas constitucionales y educativas, como río revuelto arrastrando piedras, constituyeron espacios de fuertes luchas entre la CONAIE y el actual gobierno.

Con las disposiciones del nuevo marco legal para el SEIB, desde el comienzo, el gobierno puso en duda la representatividad de los dirigentes de pueblos y nacionalidades. De tal forma, la autora coincide con Altmann (2014,13) al decir que las agencias estatales subordinadas a la CONAIE se debilitaron, al tiempo que las nuevas, creadas por el Estado para el control de organizaciones locales o regionales (por ejemplo: Secretaría de Pueblos, Movimientos y Participación Ciudadana) se fortalecía. En el año 2010, la agudización progresiva de las



contradicciones y enfrentamientos condujeron a la ruptura del diálogo entre las partes. La CONAIE tildó a Correa de traidor y colonizador del siglo XXI.

Según el planteamiento de Sabatier y Mazmanian (Browne y Wildavsky 1998), antes expuesto, una de las variables que afecta la realización de los objetivos de la política estudiada es la incapacidad del plan de acción y sus programas funcionales para guiar la implementación. La presencia de esta variable en la ejecución de la política estudiada contribuyó a la persistencia de los problemas que históricamente presentó la EIB, que ha decir de Jann y Wegrich (2007), es un hecho que evidencia la existencia de una falla de implementación. En general, la disonancia presente en los años noventa sobre la lógica de interculturalidad y acciones política persiste en el nuevo siglo. Continúa siendo un desafío la reconfiguración de las instituciones; así como la conciliación entre los procesos de globalización y la legitimización de la diversidad.

Lo antes expuesto, asociado a la noción de *implementation gap* y la información obtenida del análisis realizado en el Capítulo 3, se demuestra la presencia de fallo de implementación en la política para el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador en el período 2009-2013, debido a la brecha existente entre los objetivos de la política y sus resultados.

Desde la perspectiva de Lascausmes y Le Galés (2014, Fontaine 2015a) sobre las causas habituales del fracaso de las políticas públicas:

1. La política fue *inefectiva* pues, luego de tomar la decisión política, adoptar medidas y asignar recursos, la implementación fue parcial en tanto no se contó con el apoyo del gremio de docentes, existió resistencia por parte de las comunidades a la implementación del MOSEIB, que además competía con otra malla curricular también implementada por el Estado, lo que imposibilitó la modificación de las rutinas.
2. La política fue *ineficaz* como consecuencia de la brecha entre los objetivos de la política y los resultados obtenidos.
3. La política fue *ineficiente* en tanto, el presupuesto asignado por el Estado, aunque fue ascendente durante el período estudiado, no consiguió fortalecer los beneficios: los

textos educativos no fueron completados, escasearon los recursos para la capacitación de docentes que integraran el SEIB, las instituciones educativas del SEIB no contaron con el presupuesto necesario para ejecutar el 100% de las acciones planificadas.

Al interior de los pueblos y nacionalidades indígenas existen diversas opiniones sobre qué ha significado la LOEI para la pretensión de interculturalizar la educación y sobre todo para el SEIB. El fallo en la implementación es producto también de un proceso *top – down*, que dejó fuera no solo las limitaciones del contexto sino también las ideas e intereses del resto de los actores implicados.

Al día de hoy, la política formulada el PNBV correspondiente al período 2013-2017, presenta los mismos objetivos del período anterior 2009-2013 y las estrategias continúan siendo muy similares. Se reafirma que los cambios en los instrumentos de autoridad (reforma constitucional, leyes etc.) no constituyen una condición suficiente para incidir directamente en las dinámicas sociales, menos aún en las locales. Los cambios de tal magnitud deben ir acompañados del diálogo y la constante negociación.

## Anexos

Anexo No. 1. Normativa internacional y nacional para la Educación Intercultural Bilingüe en Perú (1990-2007)

No.	Instrumento de autoridad	año
1	Declaración Universal de los derechos Humanos (art. 26.1)	1948
2	Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.	1989
3	Constitución Política del Perú	1993
4	Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos	1996
5	Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural	2001
6	Ley No. 27818, Ley para la Educación Intercultural Bilingüe	2002
7	Ley No. 28044, Ley General de Educación	2003
8	Ley No. 28332, Ley para el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana	2004
9	Ley No, 28740, Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.	2006
10	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	2007

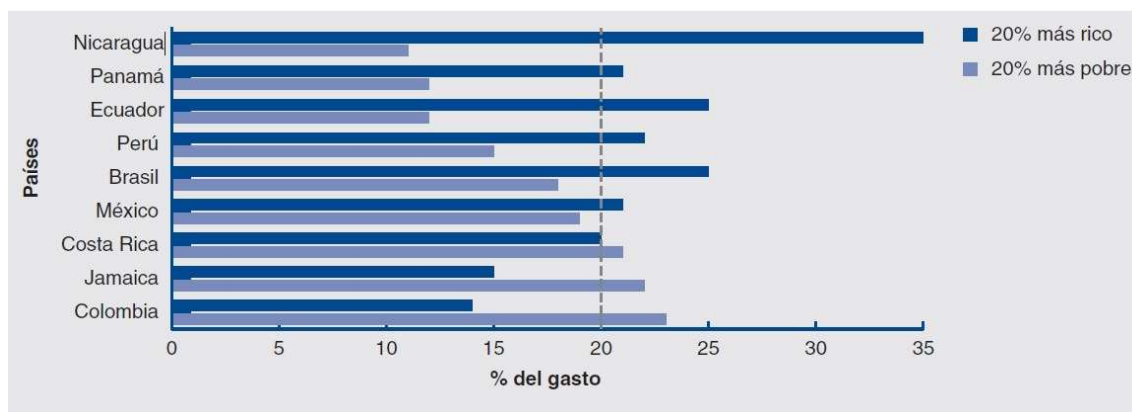
Fuente: Sitio Web Servilex: sistema inteligente de información jurídica.

Anexo No. 2. Comparación Jomtien – Dakar (1990-2000)

<b>1990–2000: Algunos Datos Comparativos</b>		
	<b>1990 Jomtien</b>	<b>2000 Dakar</b>
Gasto por alumno como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita	entre 6% y 19%	entre 8% y 20% (1998)
Niños y niñas en programas de educación inicial (0 a 6 años)	99 millones	104 millones (de un total de más de 800 millones)
Niños y niñas en la escuela	599 millones	681 millones (44 millones de ese aumento corresponde a niñas).
Niños y niñas al margen de la escuela	106 millones	117 millones (60% niñas)
Adultos analfabetos	895 millones	880 millones (60% mujeres)
Tasa de alfabetización	75%	80% (85% hombres, 74% mujeres)

Fuente: Tomado de ¿Qué pasó en el Fórum Mundial de Educación? (Torres 2001,4)

Anexo No. 3. Cuadro comparativo sobre gasto público total en educación (1991 – 2001)



Fuente: Informe cantidad sin calidad (PREAL 2006, 22)

Anexo No. 4. Matriz NATO

<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Modelo de Educación Intercultural Bilingüe, oficializado mediante: Acuerdo Ministerial No.112 de 1993	Declaración de los Derechos Humanos art.26 numerales:1;2;3(1945)	Presupuesto General del Sistema de Educación	Ministerio de Educación (autoridad nacional)
Plan Decenal para la Educación 2006-2015: políticas No. 7 y 8	Convenio 169 OIT art. 27;28;29 (1989)	Plan de Presupuesto de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe	Constitución de la Dirección Nacional del Educación Intercultural Bilingüe mediante: Decreto Ejecutivo No. 203 de 1988
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	Resolución A55 ONU 2000 Declaraciones del Milenio: pto.1 apartado No.6	Plan de Presupuesto para la Subsecretaría de Fundamentos Educativos (la asignación asociada a procesos de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe).	Subsecretaria de Educación Intercultural Bilingüe (2009)
Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013	Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural objetivos:5;6;7 (2001)		Instituto Nacional de Lenguas, Culturas, Ciencias y de la Biosfera de las Nacionalidades Originarias: Acuerdo Ministerial 0446, del R.O. No, 519 del 2 de febrero de 2009.
Actas de la Asamblea Nacional: Mesa No. 1 y 7	Declaración de las Naciones Unidas (2007)		Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (2011)
Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe actualizado (AM 440/2013)	Acuerdo Ministerial No.000529 de 1982 de oficializar la Educación Bilingüe Bicultural		Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador (2011)

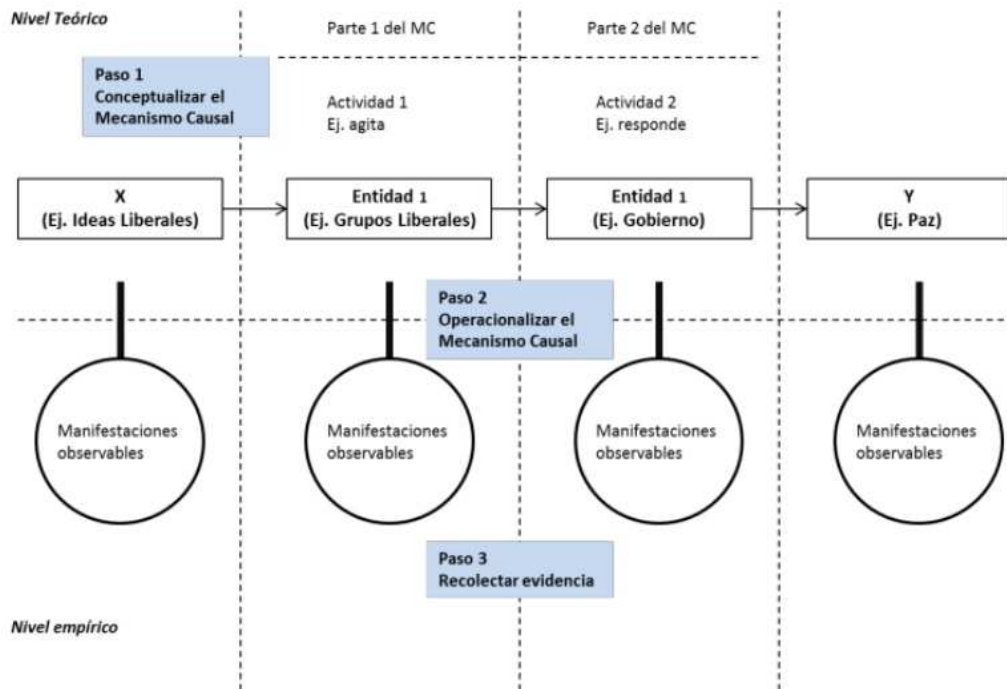
Informe Anual de Rendición de Cuenta 2006 y del 2008 al 2014	Declaraciones del Milenio		Subsecretaría de Fundamentos Educativos
Sistema Automatizado de Información del Ministerio de Educación.	Declaración de las Naciones Unidas (2007)		Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
Manual de Gestión Organizacional por Proceso del MINEDUC, 2013	Ley No.150 de 1992 R.O. 918/1992: Art. 2		Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
	Ley No. 127 o Ley General de Educación de 1983 RO: No.484/83: art 4, art 68 literal a		Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)
	Constitución 2008 R.O. No. 449 de 2008: Art.26 al 29; art. 57 numeral 14; art. 165; art. 228; art. 326 numeral 15; art. 343 al 345; art 348 y 349; Disposiciones transitorias: Decimoctava, Decimonovena y Vigésima		Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
	Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Art 92 literales e y n.		Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador
	Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Educación		
	Decreto Ejecutivo No. 1585 R.O. No. 539/09		
	Acuerdo Ministerial No. 0066/09		
	Acción pública de inconstitucionalidad de la CONAIE en 2009 contra el Decreto 1585/09		
	Decreto Ejecutivo No 196 de diciembre de 2009, R.O. No. 113/10”(derogó Decreto 1585/009)		
<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>

	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, R.O. suplemento 22 de 9 de septiembre de 2009, modificada en 2010: Art. 1		
	Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) R.O. No. 417 del 31 de marzo de 2011: los puntos 6, 8, 11, 19 y 20 del total de rupturas referidas por el instrumento en cuanto al modelo educativo anterior; Art. 6 (k-l), 10 (g), 11 (g, k, o, q), 20-23 (k), 24, 25, 37, 61, 76-78, 80-82 (a, b, c, e), 83-87, 94 (b, f), 96 y 97. Cuarta Disposición general Disposiciones Derogatorias: Primera, Novena y Décimo Primera		
	Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural: R.O. No. 754 de 2012: Título VIII, Art. 251, 252, 254 (3), 258 (3) y 261		
<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>

Fuente: Elaboración de la autora atendiendo a los datos obtenidos en la investigación

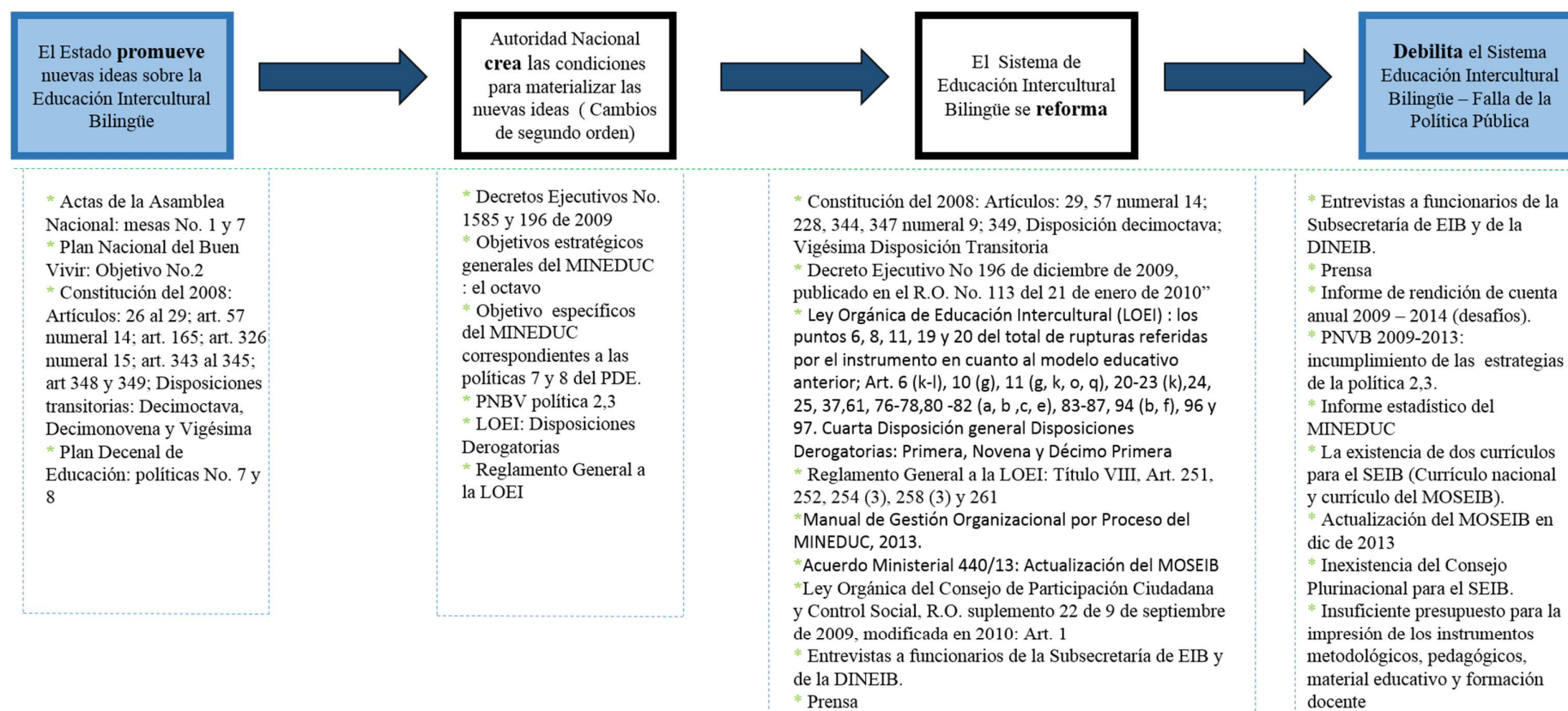


Anexo No. 5. Mecanismo Causal “Theory – Testing”



Fuente: Beach y Pedersen (2013)

Anexo No. 6. Mecanismo Causal sobre la falla de implementación de Política Pública: variante *Theory testing* aplicado al caso de la política para el fortalecimiento del SEIB Ecuatoriano (2009-2013)



Fuente: Elaboración de la autora atendiendo a los datos obtenidos en la investigación

Anexo No. 7: Cuadro de coincidencias entre el Proyecto de Constitución presentado por la CONAIE y la Constitución aprobada en 1998

<b>Proyecto (CONAIE)</b>	<b>Constitución de 1998</b>
Art. 28.4: A desarrollar sus propias identidades, lenguas y culturas	Art. 84.1: Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
Art. 43.1: Se garantiza los sistemas de educación intercultural bilingüe, al interior de cada nacionalidad, su jurisdicción, autonomía técnica administrativa, y financiera asignándoles el respectivo financiamiento	Art.69: El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural <sup>1</sup> .

Fuente: Constitución de 1998; Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional, CONAIE 1998.

---

<sup>1</sup> Excepto en el aspecto financiero.

Anexo No. 8: Artículos de la Constitución 2008 referidos a la educación

Art. Constitución	Disposición
<b>Título I: Elementos Constitutivos del Estado</b>	
<b>Capítulo I: principios fundamentales</b>	
Art. 3 Numeral 1	Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
<b>Título II: Derechos</b>	
<b>Capítulo II: Derechos del Buen Vivir</b>	
Art. 26	La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.
<b>Art.27</b>	La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar (...)
<b>Art. 28</b>	La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. (...) Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.
<b>Art.29</b>	El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.
<b>Capítulo III: Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria</b>	
Art. 38 numeral No. 1	(...) el Estado tomará medidas de: 1. Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente.
Art. 39	El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público. El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.

Art. 44	<p>El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.</p> <p>Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales</p>
<b>Art. 45</b>	<p>Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.</p> <p>Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.</p> <p>El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.</p>
Art. 46. Numerales 3 y 7	<p>El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:</p> <p>(...)</p> <p>3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad. El Estado garantizará su incorporación en el sistema de educación regular y en la sociedad.</p> <p>(...)</p> <p>7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.</p>
Art. 47 Numerales 7 y 8	<p>El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.</p> <p>Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a:</p> <p>(...)</p> <p>7. Una educación que desarrolle sus potencialidades y habilidades para su integración y participación en igualdad de condiciones. Se garantizará su educación dentro de la educación regular. Los planteles regulares incorporarán trato diferenciado y los de atención especial la educación especializada. Los establecimientos educativos cumplirán normas de</p>

	<p>accesibilidad para personas con discapacidad e implementarán un sistema de becas que responda a las condiciones económicas de este grupo.</p> <p>8. La educación especializada para las personas con discapacidad intelectual y el fomento de sus capacidades mediante la creación de centros educativos y programas de enseñanza específicos</p>
Art.48 Numeral 1	<p>El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica</li> </ol>
<b>Capítulo IV: Derechos de las comunidades pueblos y nacionalidades</b>	
<b>Art. 57 numeral 14</b>	<p>Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</p> <p>14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.</p>
154 Números 1 y 2	<p>A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.</li> <li>2. Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político.</li> </ol>
<b>Título IV: Participación y organización del poder</b>	
<b>Capítulo III: Función ejecutiva</b>	
165 Numeral 2	<p>Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.</p> <p>Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:</p> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.</li> </ol>
<b>Capítulo IV: Soberanía económica</b>	
286	<p>Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.</p>
<b>Capítulo VI: Trabajo y producción</b>	

326 Numeral 15	<p>El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...)</p> <p>15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.</p>
<p><b>Título VII: Régimen del Buen Vivir</b>  <b>Capítulo I: Inclusión y equidad</b></p>	
343	<p>El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente.</p> <p>El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.</p>
344	<p>El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior.</p> <p>El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.</p>
345	<p>La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares.</p> <p>En los establecimientos educativos se proporcionarán sin costo servicios de carácter social y de apoyo psicológico, en el marco del sistema de inclusión y equidad social.</p>
346	<p>Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación.</p>
347 Numeral 9	<p>Será responsabilidad del Estado: (...)</p> <p>9. Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.</p>
348	<p>La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.</p> <p>El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las</p>

	<p>instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro.</p> <p>La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.</p>
<b>349</b>	<p>El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente.</p>
350	<p>El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.</p>
351	<p>El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.</p>
352	<p>El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados.</p> <p>Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro.</p>
353	<p>El sistema de educación superior se regirá por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.</li> <li>2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.</li> </ol>
354	<p>Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación.</p> <p>Los institutos superiores tecnológicos, técnicos y pedagógicos, y los conservatorios, se crearán por resolución del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, previo informe favorable de la institución de aseguramiento de la calidad del sistema y del organismo nacional de planificación.</p> <p>La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditarán a los requerimientos del desarrollo nacional</p>

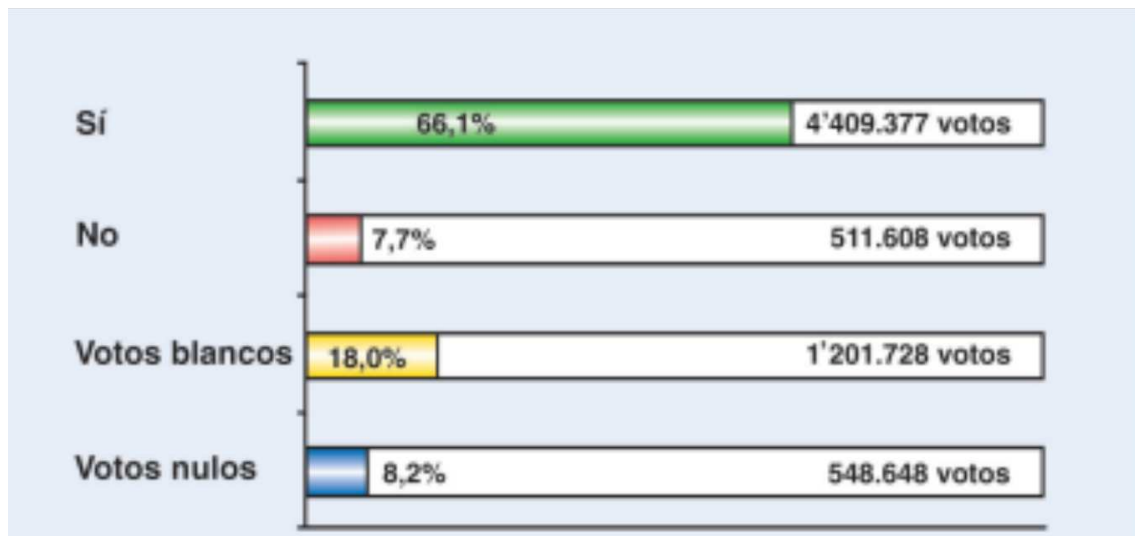


	<p>El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.</p>
355	<p>El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente. La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional. La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.</p>
356	<p>La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes. Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular. El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.</p>
357	<p>El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel. La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley. La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares.</p>
<b>Décimo octava</b>	<p>El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con</p>

<b>disposición transitoria</b>	<p>incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto</p> <p>Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Estado compensará a las universidades y escuelas politécnicas públicas por el monto que dejarán de percibir por concepto del cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de las estudiantes y los estudiantes. A partir de ese momento, este financiamiento constará en el Presupuesto General del Estado.</p> <p>Solamente, previa evaluación, las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera.</p>
<b>Décimo novena disposición transitoria</b>	<p>El Estado realizará una evaluación integral de las instituciones educativas unidocentes y pluridocentes públicas, y tomará medidas con el fin de superar la precariedad y garantizar el derecho a la educación.</p> <p>En el transcurso de tres años, el Estado realizará una evaluación del funcionamiento, finalidad y calidad de los procesos de educación popular y diseñará las políticas adecuadas para el mejoramiento y regularización de la planta docente.</p>
<b>Vigésima Disposición transitoria</b>	<p>El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero.</p> <p>En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior.</p>

Fuente: Constitución del Ecuador 2008.

Anexo No. 9 Resultado de la Consulta Popular – Plan Decenal de Educación

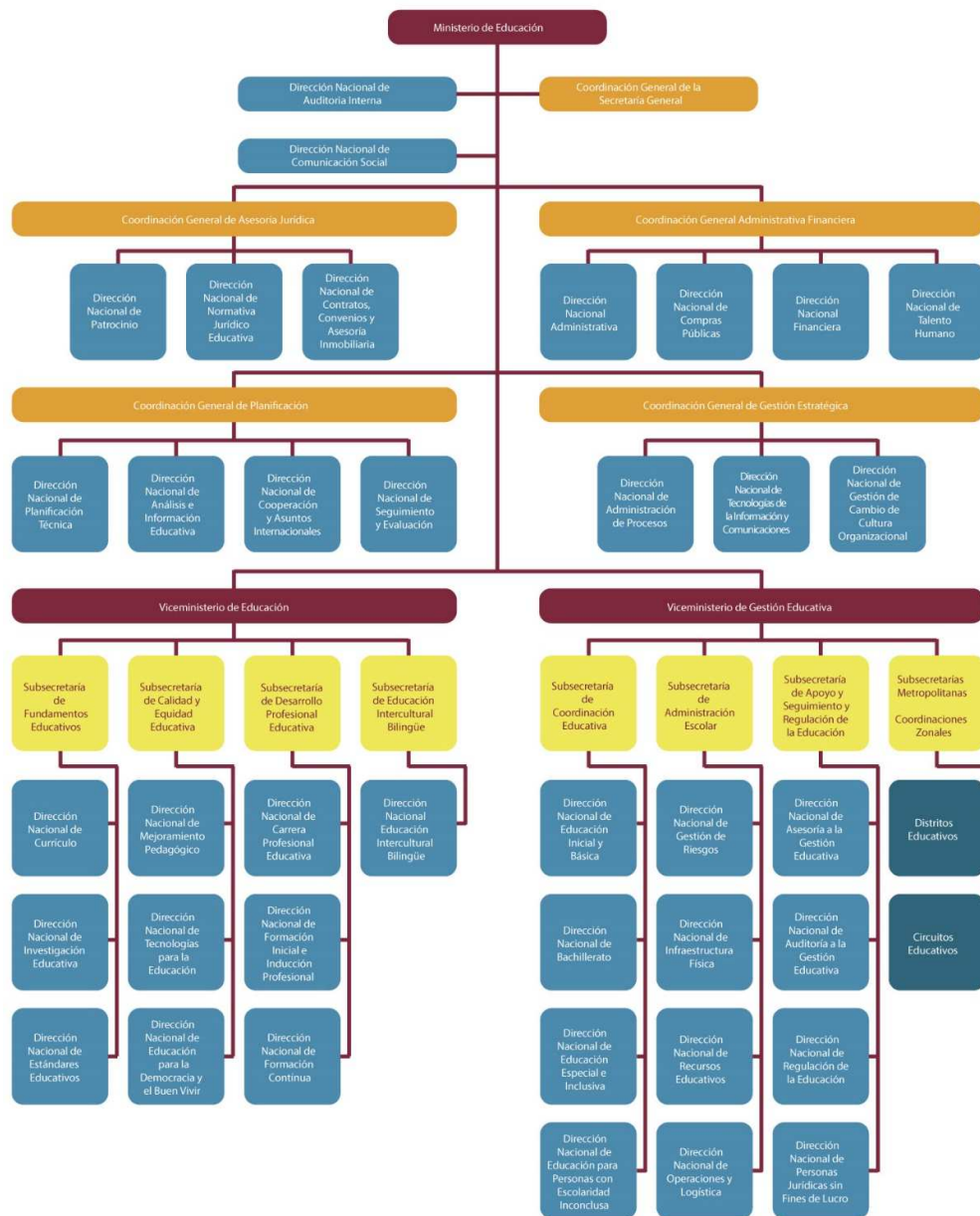


Fuente: Ministerio de Educación 2008. [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/K1\\_Plan\\_Estrategico\\_ParteI.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/K1_Plan_Estrategico_ParteI.pdf)

Anexo No. 10 Estructura del Ministerio de Educación

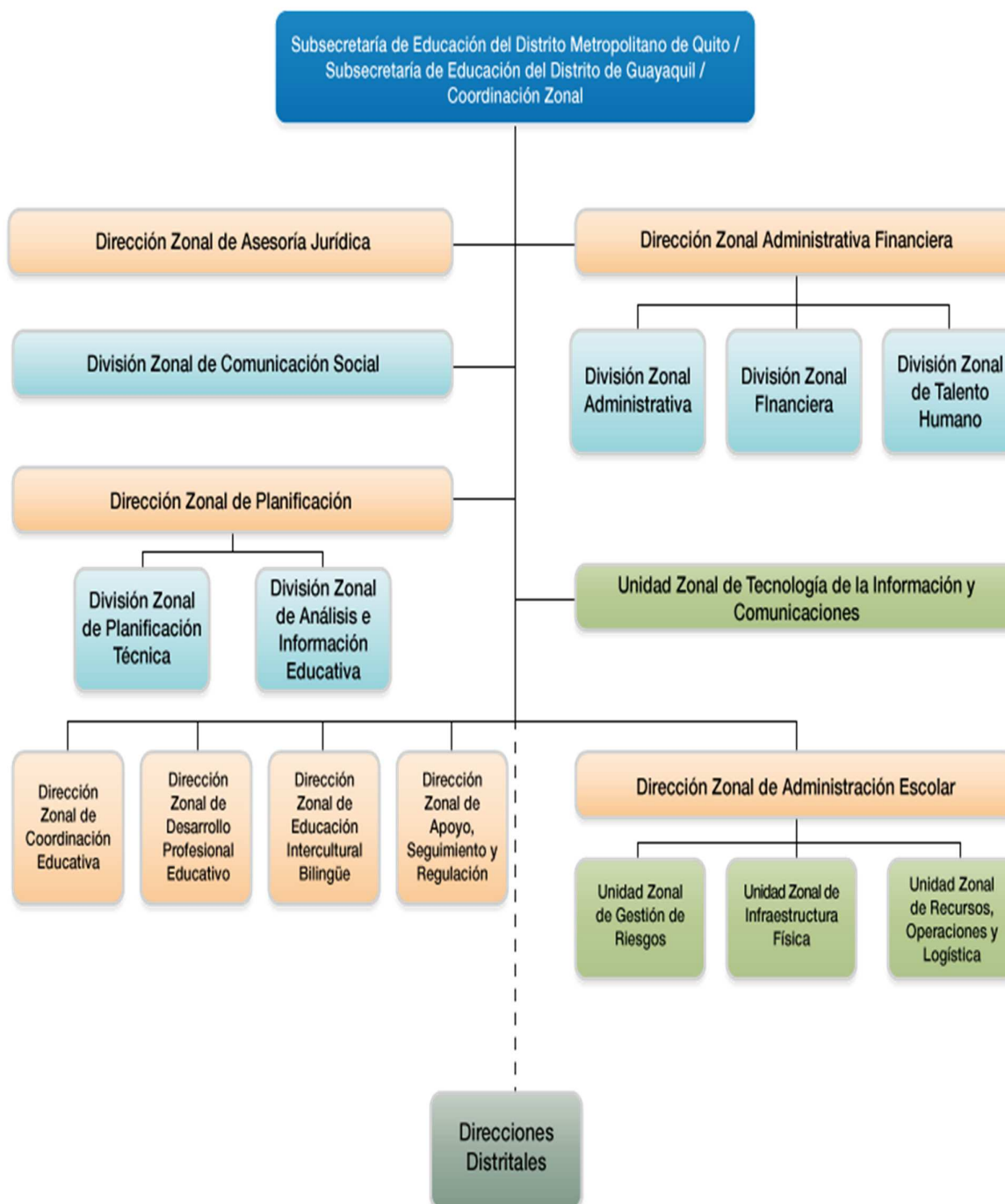


# Organigrama Planta Central



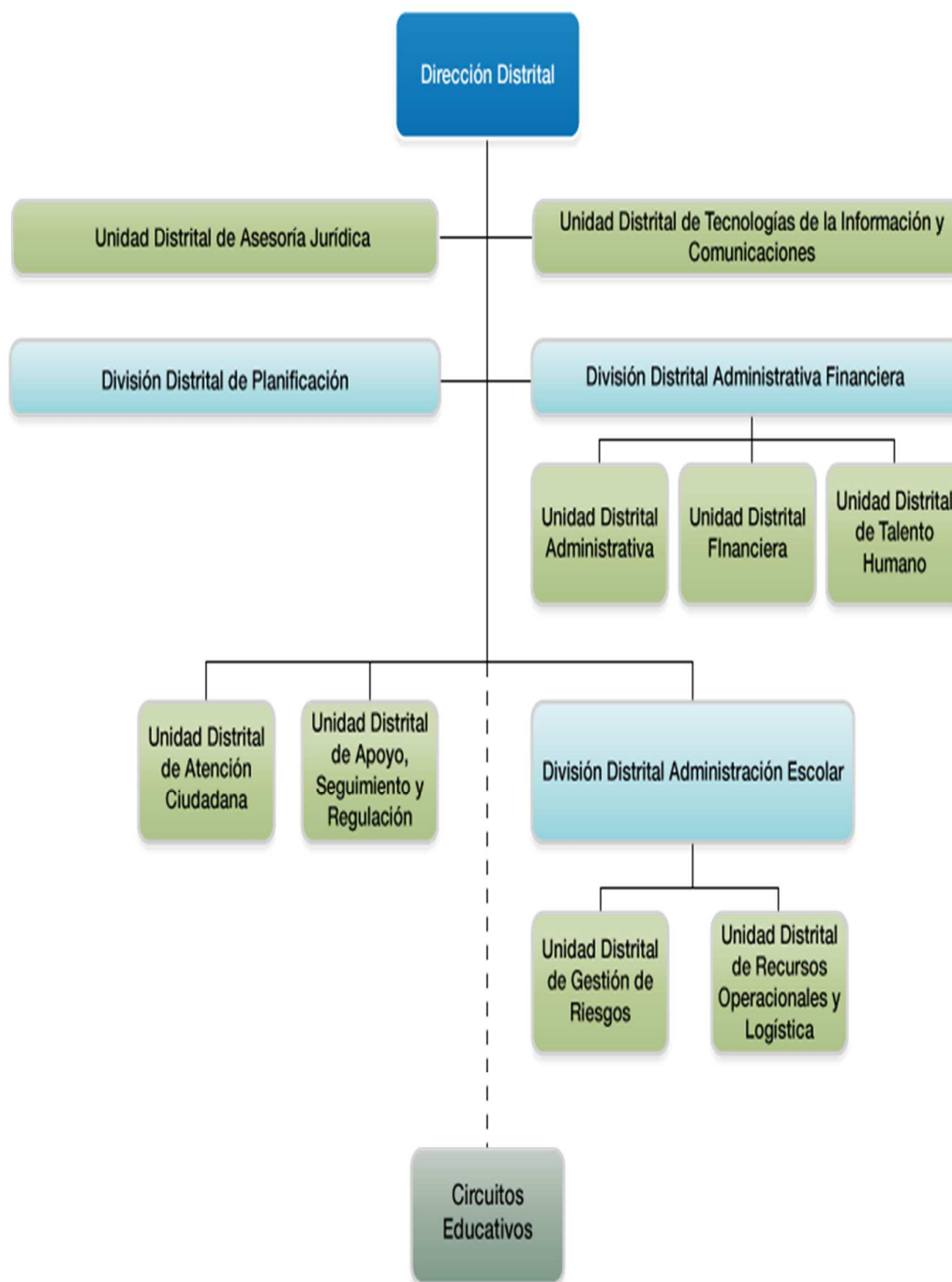
Fuente: Sitio Web Ministerio de Educación Ecuador, obtenido de <https://educacion.gob.ec/el-ministerio/>

Anexo No. 11 Organigrama de las Subsecretarías del MINEDUC



Fuente: Sitio Web Ministerio de Educación Ecuador, obtenido de <https://educacion.gob.ec/el-ministerio/>

Anexo No. 12 Organigrama de las Direcciones Distritales.



Fuente: Sitio Web Ministerio de Educación Ecuador, obtenido de <https://educacion.gob.ec/el-ministerio/>

Anexo No. 13: Fragmentos de las actas de discusión de las mesas No. 1 y 7 presentada a la Asamblea Nacional para la nueva Constitución.

Proponemos la siguiente redacción: "11.1. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud, educación (Jorge Glass Espinel 2007).

Sobre los principios básicos (...) Asimismo, deberá reforzarse la responsabilidad del Estado para garantizar los derechos a la salud, educación, vivienda y seguridad social de calidad para todos y todas los ecuatorianos; respetando y fortaleciendo la diversidad de identidades y promoviendo la interculturalidad; para lo cual deberán asignarse los recursos suficientes del presupuesto general del Estado (FEINE 2007).

La educación es un instrumento indispensable para el conocimiento y el ejercicio de otros derechos reconocidos en esta Constitución (...) Derecho a la Educación.- La educación es un derecho irrenunciable de las personas y, por tanto, un deber del estado, de la sociedad y de la familia. Constituye un área prioritaria de la inversión estatal, condición para el desarrollo sostenible del país y garantía de la igualdad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos. Constituye una violación del derecho a la educación cualquier forma de discriminación (Propuesta constitucional del derecho a la educación).

Componentes de la ley de educación, punto No. 9.-Educación Intercultural Bilingüe:

La educación intercultural bilingüe se basará en el respeto a las culturas, sus relaciones y particularidades pero sobre todo en el margen de la comprensión del significado de la interculturalidad. Se reconocerá la vigencia de la Ley de Carrera Docente como la única regulación entre el Estado como patrono y los profesionales del sistema como empleados (...) punto No. 14,- Presupuesto: El presupuesto asignado para la educación será no menor al 6% del PIB. El Estado financiará únicamente la educación pública (Propuesta del Magisterio).

Anexo No. 14 Oficio dirigido al Ministerio de Educación del Ecuador para solicitar datos estadísticos del SEIB.

Ecuador, Quito, 23 de mayo de 2016

A: Señor Luis Males,  
Coordinador General de Planificación

Estimado

A través de la presente hago constar que: siendo estudiante del programa de maestría en Políticas Públicas, correspondiente al Departamento de Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), estoy interesada en el sector de educación, específicamente, el Sistema para la Educación Intercultural Bilingüe. En tal sentido, acudo a su autoridad y desempeño de funciones para solicitar la información listada a continuación:

- Matrícula en la oferta educativa: Educación Intercultural Bilingüe, en el sistema Regular ordinaria. Período: 2006 – 2015<sup>1</sup>.
- Titulación de los Bachilleres del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, en el período 2006-2015.
- Número, agregado, de docentes del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, en el período 2006-2015.
- Número de instituciones del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, período 2006 – 2015.
- Evolución del Presupuesto para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, período 2006- 2015.

Por favor se pide la información en bruto y en por ciento. Agradecida de antemano por su gestión, información y colaboración.

Atentamente,

Lic. Duraymi Huete Chávez  
Estudiante de maestría de FLACSO.



<sup>1</sup> Toda la información solicitada corresponde a este período. En caso de no contar con todos los datos, se pide brindar la mayor información posible al respecto.



ID 91187 (pasaporte)  
dhuetechavez@gmail.com  
0987640115  
Olmedo y Los Rios E4-87  
Pichincha,  
Quito  
CGP/AM



Anexo No. 15 Oficio remitido por el Ministerio de Educación del Ecuador como constancia de los datos estadísticos facilitados acerca del SEIB.



Oficio Nro. MINEDUC-DNAIE-2016-00082-OF

Quito, D.M., 30 de mayo de 2016

Asunto: Se remite información de estadística educativa solicitada

Estudiante  
Duraymi Huete Chávez  
Estd.  
FLACSO  
En su Despacho

De mi consideración:

En respuesta al Documento No. S/N, mediante el cual solicita información de estadística educativa escolarizada ordinaria (regular), correspondiente a la jurisdicción intercultural bilingüe, adjunto archivo Excel con 4 hojas de datos.

Si tiene alguna consulta sobre la información puede comunicarse al correo electrónico [gestion.informacion@educacion.gob.ec](mailto:gestion.informacion@educacion.gob.ec) y con gusto le atenderemos.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Carlos Eduardo Montenegro Robalino  
**DIRECTOR NACIONAL DE ANÁLISIS E INFORMACIÓN EDUCATIVA**

Referencias:  
- MINEDUC-AC-2016-04082-EXT

Anexos:  
- 04082- pdf  
- datos\_para\_duraymi\_chavez.xls

jjc/ms

Av. Amazonas N34-451 entre Av. Atahualpa y Juan Pablo Sanz  
Tel. + (593) 21 3961300/1400/1550  
[www.educacion.gob.ec](http://www.educacion.gob.ec)



Anexo No. 16: Resumen de las disposiciones legales que figuran como violadas en la Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada por la CONAIE ante la Corte Constitucional demandando la implementación del Decreto Ejecutivo 1585/09.

<b>Instrumento de política</b>	<b>Disposición legal que figura en el documento como incumplidas</b>
Constitución 2008	<p>Art 1 El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.</p>
Constitución de 2008	<p>Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.</p> <p>Art. 11 El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:  1: Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.  3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.  Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.  6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía  8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.</p>
	<p>Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:  1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.  3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.  10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.  12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que</p>

Constitución de 2008	<p>contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas</p>
	<p>14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.</p>
	<p>15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización. 16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.</p>
	<p>21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna. Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.</p>
	<p>Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 4. Ser consultados. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.</p>
<p>Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.</p>	
<p>Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se</p>	

	<p>orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.</p>
<p>Constitución de 2008</p>	<p>Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:</p> <p>1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.</p> <p>5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.</p>
	<p>Art. 343.- El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente. El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.</p>
	<p>Art. 344.- El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.</p>
	<p>Art. 347.- Será responsabilidad del Estado:</p> <p>9. Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.</p>
	<p>Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.</p>
	<p>Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las</p>

	<p>resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.</p>
Ley 150	<p>Art. 2 :La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, especializada en culturas aborígenes, funcionará como una organización técnica, administrativa y financiera descentralizada, tendrá su propia estructura orgánica funcional, que garantizará la participación en todos los niveles e instancias de la administración educativa de los pueblos indígenas, en función de su representatividad</p>
Convenio 169 de la OIT	<p>Artículo 1 El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;</p> <p>b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas</p> <p>2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.</p> <p>3. La utilización del término «pueblos» en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.</p> <p>Artículo 3</p> <p>1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.</p> <p>2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.</p> <p>Artículo 5 Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:</p> <p>a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;</p> <p>b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;</p> <p>c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.</p> <p>Artículo 6</p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se</p>

	<p>prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</p> <p>b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;</p> <p>c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin</p> <p>2. Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.</p>
	<p>Artículo 7</p> <p>1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p> <p>2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento</p> <p>3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.</p> <p>4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.</p>
	<p>Artículo 8</p> <p>1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.</p> <p>2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.</p> <p>3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.</p>
	<p>Artículo 26 Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.</p>

	<p>Artículo 27</p> <p>1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales económicas y culturales.</p> <p>2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar</p> <p>3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.</p>
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	<p>Artículo 30</p> <p>1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.</p> <p>2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.</p>
	<p>Artículo:5 Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</p>
	<p>Artículo 13</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos.</p> <p>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.</p>
	<p>Artículo 14</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.</p> <p>3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.</p>
	<p>Artículo 15</p>

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.</li><li>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.</li></ol>
--	---

Fuente: Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada por la CONAIE ante la Corte Constitucional 2009.



## **Glosario**

**C107:** Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo “Sobre poblaciones indígenas, tribuales y semitribuales”.

**C169:** Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo “Sobre poblaciones indígenas y tribales”.

**CEAACES:** Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

**CIEI:** Centro de Investigación para la Educación Indígena.

**CGOIT:** Conferencia General de la Organización General del Trabajo.

**CNE:** Consejo Nacional de Educación

**CONFENIAE:** Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana

**CONADE:** Consejo Nacional de Desarrollo

**CONAIE:** Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

**CONAICE:** Confederación Nacional de Indígenas de la Costa

**CONFUNASSC:** Seguro Social Campesino

**CPT:** *Causal Process Tracing*

**CPCCS:** Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

**DINEIB:** Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

**ECUARUNARI:** Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador

**EIB:** Educación Intercultural Bilingüe

**ERPE:** Escuelas Radiofónicas Popular del Ecuador.

**FEI:** Federación Ecuatoriana de indígenas.

**FENOCIN:** Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.

**III:** Instituto Indigenista Interamericano.

**ILV:** Instituto Lingüístico de Verano.

**MOSEIB:** Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe

**MINEDUC:** Ministerio de Educación del Ecuador

**OHCHR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo.

**OMS:** Organización Mundial de la Salud.

**ONU:** Organización de Naciones Unidas.

**PIB:** Producto Interno Bruto

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

**PREAL:** El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe

**RO:** Registro Oficial

**SEIB:** Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

**SEIC:** Sistema de Escuela Indígenas de Cotopaxi.

**SENPLADES:** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.

**SERBISH:** Sistema Radiofónico Bicultural Shuar Achuar.

**P.EBI/GTZ:** Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural

**PNBV:** Plan Nacional del Buen Vivir

**PDE:** Plan Decenal de Educación

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**POA:** Plan Operativo Anual

**R104:** Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribuales”, de 1957.

**UNESCO:** Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**Vs-** versus

## Lista de referencias

- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 1957. Convenio N° 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribuales.  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5550>
- Arellano Albuja, Adriana. 2016. Introducción a “Hacia una sociedad educadora: Propuesta para el debate” de Grupo FARO: 16-21. Minga Libro No 1. Quito. Grupo FARO.
- Alonso Alonso, María Margarita. 2013. “La escuela ¿Una institución en crisis?”, en *América latina en la crisis global: problemas y desafíos*, editado por Martha Nélide Ruiz, 83-98. México: frontierAbierta.
- Altmann, Philipp. 2014. “Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador”, en *Cuaderno de investigación*, No. 12.
- Alto Comisionado. 2001. *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural. Naciones Unidas Derechos Humanos*.  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CulturalDiversity.aspx>
- Asamblea Nacional de Ecuador. 2009. Ley 0 “Ley orgánica del consejo de participación ciudadana y control social” Registro oficial Suplemento 22.  
[https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org8.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org8.pdf)
- \_\_\_\_\_. 1998. Constitución de la República del Ecuador. Quito.
- Beach Derek, Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Bennett Andrew. 2010. *Process tracing and causal inference*. In: Brady Henry, David Collier (Ed.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Plymouth: Rowman & Littlefield: 207-220.
- Bellettini, Orazio. 2016. “Construyendo la sociedad educadora en Ecuador: el rol de la familia, la escuela y la comunidad”, en *Hacia una sociedad educadora: Propuesta para el debate de Grupo FARO*: 142-171. Minga Libro No 1. Quito. Grupo FARO.
- Bressers, H. & Toole Laurence. 2007. *The selection of policy instruments: a network-based perspective*, en *Journal of Public Policy*.
- Browne, Angela y Aaron B Wildavsky. 1998. “Implementación como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran” en Oakland. Fondo de Cultura Económica. México.

- Capano, Gilberto. 2009. *Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical problem*, Journal of Comparative Polity Analysis: Research and Practice, 11:1, 7-31.
- CGOIT, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. 1957. "R104, Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribuales". Organización Internacional del Trabajo.  
[http://www.oit.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312442,es:NO](http://www.oit.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312442,es:NO) (último acceso: 22 de junio de 2016).
- CINU, Centro de Información de las Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>
- CEAACES, Consejo de Evaluación, acreditación y aseguramiento. 2013 "La Universidad Amawtay Wasi no está aprobada" Quito  
<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/la-universidad-amawtay-wasi-esta-aprobada/>
- CPCCS, Consejo de Participación y Control Ciudadano. 2013. "CPCCS alista posesión del primer Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe" obtenido en <http://www.cpccs.gob.ec/es/cpccs-alista-posesion-del-primer-consejo-plurinacional-del-sistema-de-educacion-intercultural-bilingue/> (revisado 16 de junio de 2016)
- Cockcroft, James D. 2011. "Cambio de época órgano de los Movimientos Sociales y ciudadanos de Nuestra América", en *Montreal - Quebec 10 años Después*. Agosto 2011 N° 1. <http://www.rebellion.org/docs/135896.pdf>
- CONAIE, Confederación de Nacionalidades de Indígenas del Ecuador. 1994. *Proyecto político de la CONAIE*. IV Congreso de la CONAIE 1994. Quito
- \_\_\_\_\_. 1998. *Derechos humanos y solidaridad de los pueblos indígenas*. Vers. Primera edición. e-archivo ecuatoriano. Editado por CONAIE.  
<https://www.yachana.org/earchivo/conaie/ddhh1988.pdf> (último acceso: 3 de julio de 2016).
- \_\_\_\_\_. 2003. *Mandato de la I Cumbre de las nacionalidades, pueblos y autoridades alternativas*. Quito.
- \_\_\_\_\_. 2007a. *Constitución del estado plurinacional de la República del Ecuador: Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*. e-archivo ecuatoriano. Octubre de 2007.

- [https://www.yachana.org/earchivo/conaie/propuesta\\_constitucion\\_conaie.pdf](https://www.yachana.org/earchivo/conaie/propuesta_constitucion_conaie.pdf) (último acceso: 4 de julio de 2016).
- \_\_\_\_\_. 2007b *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente: Principios lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico.*» e-archivo ecuatoriano. 2007. <https://www.yachana.org/earchivo/conaie/ConaiePropuestaAsamblea.pdf> (último acceso: 3 de julio de 2016).
- CONAIE-ECUARUNARI. 1988 Confederación de Nacionalidades de Indígenas del Ecuador - Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador. 1988. *Primer encuentro de derechos humanos CONAIE-ECUARUNARI*. Vers. Primera edición. e-archivo ecuatoriano. Editado por CONAIE. Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Octubre de 1988. <https://www.yachana.org/earchivo/conaie/ddhh1988b.pdf> (último acceso: 3 de julio de 2016).
- \_\_\_\_\_. 2007 *Los kichwas somos hijos de la rebeldía*. Propuesta para la Asamblea Constituyente.» e-archivo ecuatoriano. [https://www.yachana.org/earchivo/conaie/propuesta\\_asamblea.pdf](https://www.yachana.org/earchivo/conaie/propuesta_asamblea.pdf)
- CONAIE-CONFEUNASSC-FENOCIN, Confederación de Nacionalidades de Indígenas del Ecuador, Confederación del Seguro Social Campesino y Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras. 1998. *Proyecto de constitución del Estado plurinacional*. e-archivo ecuatoriano. Octubre – noviembre - diciembre de 1998. <https://www.yachana.org/earchivo/conaie/constitucion1998.pdf> (último acceso: 4 de julio de 2016).
- Corte Constitucional. 2010. *Sentencia No.001 – 10- SIA-CC, caso No. 0010-09-IA*. Quito 16 de diciembre de 2010. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1492675f-190e-4fde-acc2-a06b2952d996/0010-09-IA-res.pdf?guest=true>
- Delgado-P, Guillermo. 2005. “Una aproximación filosófica para entender las luchas por la autonomía Ayllica. El concepto quechua del poder”, en *Conocimiento indígena y globalización*, de Ethel (Wara) (compiladora) Alderete, 33-52. Quito, Pichincha: Abya-Yala.
- Eslava Gómez, Adolfo. 2010. “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”, en Roth, André-Noel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*: Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. p.99.

- Ecuador inmediato 13 de agosto de 2013 “Se integra nuevo Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe” obtenido en [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=202863&umt=se\\_integra\\_nuevo\\_consejo\\_plurinacional\\_del\\_sistema\\_educacion\\_intercultural\\_bilingue](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=202863&umt=se_integra_nuevo_consejo_plurinacional_del_sistema_educacion_intercultural_bilingue) (revisado 16 de junio de 2016)
- \_\_\_\_\_ 28 de agosto de 2015 “Ministerio de Educación creará Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Bilingüe” obtenido en [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818787340](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818787340) (revisado 16 de junio de 2016)
- El Ciudadano 27 de agosto de 2015 “Se creará el Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Bilingüe” <http://www.elciudadano.gob.ec/se-creara-el-consejo-plurinacional-del-sistema-de-educacion-bilingue/> (revisado 16 de junio de 2016)
- El Telégrafo del 15 de agosto de 2013 “Sistema Intercultural Bilingüe ya quedó conformado” <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/sistema-intercultural-bilinguee-ya-queda-conformado> (revisado 16 de junio 2016)
- Fiske, Edward B. 2000. *Informe Final. Foro Mundial sobre educación*. Dakar: UNESCO, 2000.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas*. Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. V, No. 2, pp. 80 - 98.
- \_\_\_\_\_ 2015b. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Quito: Anthropodos Editorial: Flacso Ecuador. 2015. Xiii, 192 páginas. ISBN 9788416421213
- Fuentes, Carlos. 1997. “La gran novela Latinoamericana”. Editado por Santillana. Madrid: ALFAGUARA.
- Gentili, Pablo. 2010. “Adentro y afuera. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión escolar en América Latina, en Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación, de Fernanda Saforcada, Nora Gluz, Pablo Imen, Florencia Stubrin Pablo Gentili, 9-33. Buenos Aires: CLACSO.
- George Alexander y Andrew Bennett. 2004. *Case studies and theory development in social sciences*. Cambridge: MIT Press, 331 p.
- Gleich, Uta Von. 2006. *Literalización de lenguas orales. Estrategia hacia su normalización. La experiencia en Bolivia. Julio- Diciembre 2005*, en Pueblos indígenas y Educación (Abya - Yala y Sociedad Alemana de Cooperación (GTZ)), nº 57 (abril 2006): 77-91.

- \_\_\_\_\_. 2007. *La lucha de ideologías lingüísticas en sistemas educativos. Tres décadas (1975-2005) de observación y análisis en los países andinos Bolivia, Ecuador Perú*. Editado por Abya-Yala, en *Pueblos indígenas y educación* (julio - diciembre 2006) (Abya-Yala ), n° 59 (2007): 39-64.
- Grimson, Alejandro.2011. *Introducción*, en *Los límites de la cultura. Críticas de las teorías de la identidad*, de Alejandro Grimson, 13-51. Buenos aires: Siglo veintiuno editores, 2011.
- Guerrero, Patricio.2002. *La cultura. Estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*. Quito, Pichincha: Abya - Yala, 2002.
- Howlett Michael, Ramesh.M 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Toronto: Oxford: New York: Oxford University Press. 2009. 298 p.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett Michael, Sarah Giest. 2013. *The policy-making process*. In: Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.), *Routledge Handbook of Public Policy*. London, New York: Routledge, 17-28.
- Howlett, Michael et.all. 2014. *From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research, In Review Policy & Politics*. Policy Press. Howlett Michael, M. Ramesh, “Studying Public Policy. Policy cycles & policy subsystems.”Canada: Press University of Oxford.
- Jann Werner, Kai Wegrich.2007. *Theories of the Policy Cycle*. In: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor &Francis.
- Krainer (coor) et.al 2012. “Educación, Interculturalidad y ambiente. Experiencias prácticas”, en *centros educativos en Ecuador.*» FLACSO., 2012.
- Krainer, Anita. 2010. *La Educación Intercultural en Ecuador: logros, daseafños y situación actual*. Editado por Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina, en *Construyendo interculturalidad: pueblos indígenas, educación y políticas de identidad en América latina.*, 2010: 38-44.
- Krainer y Guerra y Anita Martha.2016. *Interculturalidad y educación: desafíos en la formación docente docentes*. Quito, Pichincha: FLACSO, Ecuador.
- Landry Réjean, Frédéric Varone. 2005. *Choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches*, In: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael

- Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Lasswell, H .1992. “La orientación hacia las políticas” en Aguilar V.L.F. *El estudio de las políticas públicas*. p. 79 – 117.
- León, Jorge.2010. “Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa” Editado por Mauro Cerbino, María Pina Vera T, Anahí Macaroff Adrián Bonilla. *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales (Flacso -Ecuador), nº 37 (mayo 2010): 13-23.
- Meny, Ives y Jean Calude Thoenig .1992. *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- MINEDUC, Ministerio de Educación 2007 Rendición de cuenta enero- junio 2007. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ 2008. Plan Decenal de Educación 2006-2015. Año 2 de su ejecución.  
[https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/K1\\_Plan\\_Estrategico\\_Parte1.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/K1_Plan_Estrategico_Parte1.pdf)
- \_\_\_\_\_ 2010 “Rendición de Cuenta 2009. La Revolución educativa para el buen vivir Quito, Ecuador
- \_\_\_\_\_ 2011 “Rendición de cuenta 2010. Más educación con calidad, equidad y calidez” pp42-43 Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ 2012a “Rendición de cuenta 2011” pp68-69 Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ 2012b. Marco Legal Educativo. Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación Intercultural y Reglamento General, pp 26-267. Primera edición. ISBN: 978-9942-07-301-3.  
[http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ecuador/Ecuador\\_Ley\\_organica\\_educacion\\_in\\_tercultural.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ecuador/Ecuador_Ley_organica_educacion_in_tercultural.pdf)
- \_\_\_\_\_ 2013a “Manual de Gestión Organizacional por Proceso”. Tercera versión  
[https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/Manual\\_de\\_Procesos\\_V3-2.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/Manual_de_Procesos_V3-2.pdf)
- \_\_\_\_\_ 2013b Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB). Acuerdo Ministerial No. 440-2013 del Ministerio de Educación., Ecuador, s.f.
- \_\_\_\_\_ 2013c “Rendición de cuenta 2012” pp58-59 Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ 2014 “Rendición de cuenta 2013” pp67-68 Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ 2015 “Rendición de cuenta 2014” pp67-68 Quito, Ecuador.
- Mintegiaga, Analía.2014. *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010*. Quito: IAEN.



- Mintrom Michael, Claire Williams .2013. “*Public policy debate and the rise of policy analysis*”. In: Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.) (2013), Routledge Handbook of Public Policy. London, New York: Routledge.
- Moya, Alba. 2004. “De las relaciones interétnicas a la interculturalidad de los andes”, en *Derivas de la interculturalidad procesos y desafíos en América Latina*, de Alba Moya Ruth Moya, editado por Patricio Crespo Coello, 115-173. Quito, Pichincha: Cafolis/FUNADES, 2004.
- Naciones Unidas 2007 Resolución 61/295 de la Asamblea general: “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.  
[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- OHCHR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2001. “Folleto No. 8: La OIT y los pueblos indígenas y tribales”. Naciones Unidas Derechos Humanos oficina del alto Comisionado. 2001.  
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet8sp.pdf> (último acceso: 22 de junio de 2016).
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. 2006. “Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”.Primera edición. Organización Internacional del trabajo.  
[http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/2webCIndigena\\_Convenio%20169.pdf](http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/2webCIndigena_Convenio%20169.pdf)
- ONU, Naciones Unidas. 1992. Res. 47/135 " Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas".» Naciones Unidas Derechos Humanos Alto comisionado. 18 de diciembre de 1992.  
[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet\\_Minorities\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_Spanish.pdf)
- \_\_\_\_\_ 2000 *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General: Declaración del Milenio*. NY: ONU, 13 de septiembre de 2000. 10p.
- Ortíz, Santiago.2008. “Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional” *Íconos* (FLACSO-sede académica Ecuador), n° 32 (2008): 13-17.
- Ostrom, Elinor.2011. “*Background on the Institutional Analysis and Development Framework*”.in *Policy Studies Journal*, 39 (1): 7-27.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción: Atenea Acevedo. México: FLACSO, sede académica de México. pp. 799
- Perú, Congreso Constituyente Democrático.1993. “Constitución política de la República del Perú.” Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-constitucion.htm&vid=Ciclope:CLPdemo> (último acceso: 23 de junio de 2016).
- Picotti, Diana V. 2003. "Diálogo y poder en la cultura Latinoamericana. El desafío intercultural: Cap. XIV de Culturas y poder. Interacción y asimetría entre culturas en el contexto de la globalización". Documentación del IV Congreso Internacional de Filosofía e interculturalidad., de Raúl Fonet Betancourt, 269 - 278. DESCLÉE de BROUWER, SA., 2003.
- Pierre Lauscoumes y Patrick Le Galés. 2014. "Política pública, acción pública y gobernanza" en Sociología de la acción pública, DF -México, El Colegio de México y Centro de Estudio demográfico, 2da edición pp 11-32 Traducido por Vicente Ugalde, ISBN: 978-607462-527-1
- PP Digital del 14 de agosto 2013 "14 nacionalidades integran el Consejo Plurinacional del SEIB". <http://www.ppdigital.com.ec/noticias/actualidad/13/14-nacionalidades-integran-el-consejo-plurinacional-del-seib> (revisado 16 de junio 2016)
- PREAL. 1998 "Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica".
- \_\_\_\_\_. 2001 Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América latina y el Caribe. Un Informe del Progreso Educativo en América Latina, Preal.
- \_\_\_\_\_. 2006. Informe Cantidad sin Calidad. Un informe del Consejo Consultivo del PREAL, PREAL, 2006.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México. Fondo de cultura económica.
- Rist, Gilbert. 2002. "La metamorfosis de un mito occidental", en El desarrollo: historia de una creencia occidental, de Gilbert Rist, 37-58. Madrid: Los libros de la Catarata, 2002.
- Rivadeneira, María Inés. 2015. "Diálogo intercultural: por un nuevo pacto social en la educación superior", en Reflexiones sobre la formación y el trabajo docente en Ecuador y América Latina, de Carlos Crespos Burgos, Edgar Isch L., Eduardo Fagara Grazón María Elena Ortíz E., 143 - 164. Quito, Pichincha: Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Saforcada, Fernanda. 2010. "Imposiciones de política y movimientos de resistencia. Los sentidos de la Autonomía en el campo educativo", en Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación., de Fernanda Saforcada, Nora Gluz, Pablo Imen, Florencia

- Stubrin Pablo Gentili, editado por Emir Sader - Secretario Ejecutivo de CLACSO  
CLACSO, 33-68. Buenos Aires: CLACSO.
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010" <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/>
- \_\_\_\_\_ 2009. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural" pp 161-187. ISBN: 978-9978-92-794-6. Quito, Ecuador (segunda edición) obtenido de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf).
- Segovia Fausto y Andrade Álvaro. 2016. Capítulo 1 "1996-2016: dos décadas de cambio en la educación" en *Hacia una sociedad educadora. Propuesta para el debate*. pp 22-54 Grupo Faro. Edición Adriana Arellano Albuja. Quito, Ecuador  
<http://www.grupofaro.org/content/hacia-una-sociedad-educadora-propuestas-para-el-debate>
- Servilex. 2001. Resolución Ministerial No. 235-2001-ED Perú. Servilex. 22 de mayo de 2001. [http://servilex.com.pe/normaslegales/26\\_mayo\\_2001](http://servilex.com.pe/normaslegales/26_mayo_2001) (último acceso: 2 de julio de 2016).
- Silvio Rodríguez Domínguez. 1994. Canción: Escaramujos.  
<https://www.youtube.com/watch?v=KHPOJR9osIA>
- Ströbele-Gregor, Juliana. 2010. "Educación Intercultural Bilingüe en América Latina ¿Una contribución a la construcción de una sociedad democrática incluyente?" Editado por Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Fortalecimiento de organizaciones indígenas, en *América Latina: Construyendo interculturalidad: pueblos indígenas, educación y políticas de identidad en América latina.*, 2010: 8-14.
- Kay, Adrian y Baker Phillip. 2015. *The Policy Studies Journal*, Vol. 43, No. 1, 2015 *What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature*
- Torres, Rosa María. 2001. *What Happened at the World Education Forum?* Editado por Ediciones / EAD 56/2001 / ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN BÁSICA /. *Journal AED Adult Education and Development*, nº 56 (2001).
- UNESCO, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 1990 "Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje". UNESCO. Editado por UNESCO. ABRIL de 1990. [http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF)

- \_\_\_\_\_ 1993 Informe Final de la quinta reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. Final, Santiago de Chile: UNESCO, 1993, 112.
- \_\_\_\_\_ 2000 Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal. Final, Francia: ED - 2000/WS/29, 2000.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*. Un documento para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo: UNESCO, 26 al 4 de agosto-septiembre de 2002.
- Unesco 2017 Conocimiento indígena y políticas educativas en América Latina. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago, obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002477/247754S.pdf>
- \_\_\_\_\_ 2010. *El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*.  
<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/que-es-PRELAC-espanol.pdf>
- Valiente, Teresa. 2007. "Introducción" en *Pueblos Indígenas y educación* (Julio -diciembre 2006) (Abya-Yala y GTZ), No. 59 (julio 2007): 23-37.
- Vallejo, Gina Chávez. 2008. "Proteccionismo humanista", en *Identidades, etnicidad y racismo*, de Fernando García, 229 - 246. Quito, Pichincha: FLACSO, Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- W. Haddad, N. Colletta, N. Fisher, M. Lakin, R. Rinaldi. 1990. *Final Report of the World Conference on Education for All. Jomtien: the Inter-Agency Commission* (UNDO, UNESCO, UNICEF, WORLD BANK) for the World Conference on Education for All, 1990.
- W. Haddad, N. Colletta, N. Fisher, M. Lakin, R. Rinaldi. 1990. "*Final report. World Conference on Education for All: Meeting basic learning needs*" UNESCO. may de 1990. <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000975/097551e.pdf> (último acceso: 13 de june de 2016).
- Walsh, Catherine. 2003. "¿Qué saber, qué hacer y cómo ver? Los desafíos y predicamentos disciplinares, políticos y éticos de los estudios (inter) culturales de américa Andina", en *Estudios culturales latinoamericanos. Retos desde y sobre la región Andina.*, de Catherine Walsh (Editora), 11-30. Quito, Pichincha: Universidad Andina Simón Bolívar; Abya-Yala, 2003.