

La igualdad en las políticas públicas para la educación general básica del Ecuador

Equality in public policies on elementary education in Ecuador

Judith Elizabeth Pinos Montenegro

Magister en Género y Cultura (Universidad de Chile) y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Profesora en la Pontificia Universidad Católica de Ecuador.
jpinos@pucesa.edu.ec

Resumen

El presente trabajo responde a la pregunta ¿cómo fue utilizada la categoría igualdad en las políticas públicas de educación general básica del Ecuador? Es una investigación documental, con enfoque cualitativo, que identifica el empleo de la categoría igualdad en los instrumentos de política pública. La sistematización de los datos se realizó con apoyo del software Atlas ti. El período de análisis abarca una década (2007-2017). Los hallazgos dan cuenta de dos aspectos: el primero, la igualdad aparece como un término de uso polisémico; el segundo, los documentos construyen cuatro mundos simbólicos: el indígena, el no indígena, el público y el privado, en cada uno corren particularidades de las cuales deben advertirse y debatir sobre la igualdad en la educación. El artículo se organiza en tres momentos: el surgimiento de la cuestión, la construcción de la agenda de igualdad y la estructura educativa.

Fecha de recepción:

30.11.20

Fecha de aceptación:

19.4.21

Palabras clave: educación general básica - igualdad - empleo - interculturalidad - Ecuador.

Abstract

This article intends to answers the following question: how

was the equality category implemented in public policies for the basic general education in Ecuador? It relies on documentary research with qualitative focus that identifies the different ways equality is referred to in official documents of public policy. Data systematization was performed with Atlas ti software support. The period of analysis covers a decade (2007-2017). The findings show two aspects: equality appears as a term of polysemy use; the documents build four symbolic worlds: aborigine, non-aborigine, the public and the private. All of them bear features to be noticed and debated in reference to equality in education. The article is organized in three stages: the emergence of the issue, the building of the equality agenda and the educational structure.

Keywords: *elementary education - equality - labor employment - interculturalism - Ecuador*

Introducción

Este artículo reflexiona sobre el uso de la categoría igualdad en las políticas públicas para la educación general básica en Ecuador. El análisis cubre una década (2007 a 2017) que correspondió al gobierno del presidente Rafael Correa. La igualdad es una categoría central en las ciencias sociales, la educación se considera parte de los derechos básicos de toda persona y es un anhelo de los países alcanzar mejores niveles de escolaridad y una buena calidad educativa. Establecer mecanismos que procuren la igualdad en educación, no es una tarea fácil porque según Bourdieu (1970) los capitales culturales diferentes con los que cada persona llega a la escuela confabularían contra la igualdad educativa. En otras palabras en sociedades donde existen clases sociales esa misma estructura de clasificación se produciría en la educación y se camuflaría de meritocracia. Analizamos la categoría igualdad a través de un recorrido por los documentos oficiales; ellos constituyen el marco de referencia de límites y posibilidades respecto a la educación. Se persigue como fin último contribuir al debate sobre la igualdad particularmente en la educación general básica, que en Ecuador incluye a más de 4 millones de personas comprendidas entre 5 a 15 años (INEVAL 2017).

El gobierno de Rafael Correa, en el marco de reformas conocidas como *Revolución Ciudadana*, realizó cambios legales y formuló nuevos instrumentos de política pública. Promovió la redacción y aprobación de una nueva Constitución, nuevas leyes orgánicas y se elaboraron planes de desarrollo. En esta investigación se revisaron como

documentos centrales los generados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, que elabora los planes nacionales de desarrollo (PND)-; se analizaron todos los PND comprendidos entre 2007-2017 y también los documentos del marco legal en el siguiente orden: la Constitución de la República (2008); la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI 2011), el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2012). Se hace referencia también a los datos de las evaluaciones provenientes del Instituto Nacional de Evaluación -INEVAL, del Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), los documentos del Archivo Maestro del Ministerio de Educación (AMIE) y los discursos de Rendición de Cuentas del Ministerio de Educación. Se recurrió al esquema analítico de Oszlak y O'Donnell (1984) que sugieren tres momentos en el análisis de políticas públicas: dar cuenta del origen de la cuestión, develar la agenda e identificar las estructuras de las políticas públicas. El desarrollo del artículo recorrerá esos momentos.

Estado de la cuestión

A continuación, se revisa brevemente la literatura académica respecto al tema de igualdad y la gestión del gobierno de Rafael Correa. Para Meléndez y Moncagatta (2017) la misma se caracterizó por un hiperpresidencialismo y una alta popularidad que en los tres últimos años “caería notablemente”. Por su parte, Isch (2011) reconoció que si bien existieron avances importantes en temas educativos, el gobierno de Correa habría tomado medidas legales más cercanas a la derecha política, restringiendo las libertades de docentes, estudiantes y la población (p.386-387). En tanto León (2017:77) llamó la atención sobre el impacto que la reforma podría tener en el cumplimiento de la responsabilidad en educación, al reorganizar territorialmente la oferta educativa. Los autores citados coincidieron en que la concentración de poder alcanzada por el gobierno le permitió dar cumplimiento a sus propuestas políticas, pero que en su implementación no siempre cumplieron el objetivo social. Algunos autores señalaron que los preceptos legales respecto a la educación ecuatoriana respondieron a la perspectiva del Buen Vivir, concepto que figuró como subtítulo de los tres planes de desarrollo elaborados en la década 2007-2017 (Pesantes Avilés, Sabina y Bojorque 2015).

De acuerdo a SENPLADES (2007:53)

El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable.

En la literatura académica varios autores (Ponce Jarrín y Acosta 2010; Altmann 2016; Meléndez y Moncagatta 2017) consideran que el gobierno de Rafael Correa representó un periodo autoritario, con un discurso demagógico, que adoptó medidas más cercanas a la derecha política; al contrario, otros pensadores lo consideran parte del giro latinoamericano a la izquierda (Zimmerman 2006; Moreira 2017; Plaza Martín 2016). Como se mostrará más adelante, la presente investigación encontró que la gestión correista estuvo marcada por matices, unos con un fuerte corte liberal hacia la igualdad de oportunidades, mientras en otras acciones se evidencia una apuesta por la igualdad de condiciones.

Por primera vez en el Ecuador la inversión pública en educación se acercó al 6% del PIB (INEVAL 2016). La escolaridad creció de siete años promedio a diez en la educación general básica (INEVAL 2016; Ministerio de Educación 2018). Aumentó la escolaridad promedio de la población: mientras en el año 2000 la escolaridad llegaba a los siete años en la zona urbana y 2, 5 años en la zona rural, al finalizar el gobierno de Correa la educación básica obligatoria se estableció en diez años (INEVAL, 2016). Por primera vez Ecuador contó en 2014 con un sistema de evaluación de la calidad educativa, que puso de relieve que los mejores resultados de aprendizaje provenían de instituciones públicas. Es decir, una reversión de la tendencia estadística predominante en años anteriores; ahora era posible ver que los estudiantes de instituciones públicas y de lugares pobres, alcanzaban buenos resultados y en algunos casos superaban los resultados a las instituciones privadas (INEVAL, 2016:60-64).

Si como afirmaron Bourdieu y Passeron (1970) la posición de un grupo en la estructura social tiene incidencia en el desempeño académico, los datos presentados por INEVAL mostrarían que la acción estatal puede desviar una predisposición estructural -sin perjuicio de reconocer que los promedios esconden realidades particulares-. Sea como fuere, este artículo no pretende evaluar la gestión de Rafael Correa en este terreno, sino poner de relieve el modo en que la categoría igualdad fue aplicada en materia de política educativa en el nivel general básico -una perspectiva no trabajada previamente-.

Marco teórico

La igualdad aparece como preocupación en las principales corrientes teóricas de las ciencias sociales; en ellas la acción del Estado es considerada primordial porque el avance hacia mayor igualdad implicaría la adopción de decisiones que superan el nivel de lo individual.

De acuerdo a García Ruíz y Fernández Moreno (2005) es posible identificar tres paradigmas de igualdad y formas de encararla: liberal, marxista y posestructuralista. El primero plantearía que las minorías deben ser objeto de una política diferencial y se orienta hacia la igualdad de oportunidades y adopción de medidas de afirmación positiva, como el sistema de cupos. El paradigma marxista apuntaría a la coordinación de

programas económicos y sociales para superar las desventajas de los grupos, poniendo el acento en la igualdad de condiciones. El paradigma posestructuralista propondría un enfoque intercultural, en el cual tras el reconocimiento de la diferencia, los grupos participarían en la toma de decisiones y en la construcción de la política pública, planteando la participación de los grupos en las relaciones de poder, el lenguaje y las interacciones sociales. El paradigma posestructuralista buscaría impedir que las diferencias se convirtieran en marginación, por lo que se acercaría al concepto de equidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, definió la igualdad como un “valor irreductible, (que) prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento” (CEPAL 2010:11). En esta perspectiva la igualdad implica a la vez una definición nominal, ontológica y un principio ético vinculado al derecho; plantea que la igualdad es relativa a la definiciones elaboradas por cada sociedad y sugiere un vértice cultural. En el año 2001 la Organización de las Naciones Unidas definió la “acción afirmativa” como “un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad” (Plataforma de Beijing); este aspecto permitiría pensar que para igualar se requeriría implementar medidas diferenciales en beneficio de quienes tienen menos bienestar y esas son tareas del Estado a través de políticas públicas.

Para Dávila y Soto Soutullo (2011) las políticas públicas son vistas como “acciones de los Estados y los gobiernos para solucionar estos problemas” (p. 6). La categoría política pública es un término compuesto; el primer componente –“política”– es el lugar de la disputa entre intereses de distinto tipo; el segundo componente –lo “público”– es un sector donde el Estado detenta la autoridad. En el año 1651 Thomas Hobbes pensó al Estado como la encarnación del contrato social, en el que las personas cedían su libertad a cambio de vivir determinadas garantías; en esta idea el Estado era una estructura poderosa, como un Leviatán. Sin embargo, para Peters (2005) si bien el Estado es un vehículo clave para el interés colectivo, en la actualidad experimenta una gran dificultad, porque sus decisiones políticas se enfrentan a una diversidad de experiencias y recursos, que vuelven difícil la misión de satisfacer a todos/as. Por lo que las políticas públicas pueden implicar aspectos normativos que incomodan a algunos grupos sociales; además, la emisión de una política no se traduce inmediatamente en su concreción según o establece la norma.

Oszlak y O'Donnell (1995) definieron política pública como “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o explícitas, que permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (p. 113), como tal existiría la posibilidad que las políticas sean respuestas a demandas de la sociedad o iniciativas del Estado. Las políticas públicas pueden ser analizadas según Camou (2018)

con un enfoque institucionalista cuando se piensa que las políticas solo provienen desde el Estado hacia la sociedad o con un enfoque crítico hermenéutico, a partir del cual se observa que las decisiones del Estado provienen de la relación dinámica con los grupos sociales. Desde nuestra perspectiva, se observa más bien una mezcla de ambas, ya que por un lado el Estado es un ente sedimentado con capas de historia, marcos legales y sumergido en una relación no solo con su sociedad, sino también con una sociedad internacional, por lo cual existen decisiones que parten del Estado *per se*; por otro lado, es cierto que son los grupos sociales quienes han empujado el reconocimiento de varios derechos y generan programas en su beneficio. Esta tercera posición es la que se conjetura en el presente trabajo, para analizar la igualdad en la educación básica en Ecuador.

La metodología

Este trabajo responde a un enfoque cualitativo que tiene, a decir de Vasilachis de Gialdino (2013), las siguientes características: “privilegia lo profundo sobre lo superficial, lo intenso sobre lo extenso, lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y del sentido interno” (p. 49). Presentamos en las páginas que siguen una investigación documental, que se concentra en la sistematización de la categoría igualdad en la educación general básica. Debido a la cantidad importante de documentos disponibles, se utilizó el apoyo del software *Atlas ti*, para dar rigor a la sistematización de la abundante información, lo cual es pertinente como lo establecen diversos autores (Chernobilsky 2006; Quilaqueo y San Martín 2008; Fernández-Alcántara, García-Caro, Pérez-Marfil, y Cruz-Quintana 2013). Sus ventajas radican en que permite la generación de redes conceptuales, categorías y subcategorías.

En tal sentido este trabajo plantea las siguientes interrogantes: ¿Cómo se organizaron las políticas de igualdad y que significado se les atribuyó para la educación general básica? ¿Qué tipos de igualdad se señalan en los documentos oficiales? ¿Qué agenda se conformó entorno a la igualdad en educación? ¿Qué estructura configuró el uso de la categoría igualdad para la educación general básica?

La selección del corpus documental se debe a razones institucionales y razones teóricas. Respecto de las primeras, el marco legal señala el horizonte de acción de un Estado; en el caso del Ecuador dicho marco es la Constitución de la República de Ecuador sancionada en 2008 y la Ley Orgánica en materia educativa. La política pública educativa tiene como eje central el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo al artículo 279 de la Constitución del Ecuador; lo elabora el Consejo Nacional de Planificación y lo dirige el Presidente de la República; en los planes de desarrollo se señala qué se va a hacer y en qué áreas se invertirán recursos. Las razones teóricas se centran en que a través de estos documentos se puede conocer la mirada estatal plasmada en ellos así como vislumbrar el pensamiento sobre la sociedad y la educación. Se emplearán también otras fuentes pero serán citadas con menor centralidad.

La tabla siguiente resume el corpus documental seleccionado para esta investigación. En las secciones siguientes se plantean el origen, la agenda y la estructura de nuestra cuestión.

Tabla 1: Documentos gubernamentales analizados

Documento	Contenidos
Constitución 2008	Consta de nueve títulos. En este cuerpo legal el Estado se reconoce un agente central responsabilizándose de garantizar los derechos de la población. En el título VII se encuentra el régimen del Buen Vivir y en la sección primera se habla sobre la Educación, se considera un derecho fundamental y se responsabiliza a la educación del desarrollo nacional. La Constitución reconoce diferentes tipos de igualdad y la presencia de diversos tipos de ciudadanos, hace diferencia entre los grupos vulnerables y la población en general y entre la población no indígena y la población de pueblos y nacionalidades indígenas, así también como grupos afro. Reconoce la ciudadanía universal, por lo que cualquier persona extranjera tiene los mismos derechos que cualquier ecuatoriano.
Plan Decenal de Educación 2006-2016	Señala las 8 políticas públicas educativas que fueron aprobadas por el Referendo 2006 y que eran de obligatorio cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano.
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación Para la Revolución Ciudadana.	Contiene una perspectiva de análisis del posicionamiento del Ecuador en el entorno global. Señala la apuesta por un modelo de desarrollo socialista. Señala doce objetivos nacionales, cada uno constituye una sección con su justificación diagnóstica, políticas y estrategias. Hace un análisis de la consistencia macroeconómica de las decisiones del plan y su relación con el presupuesto nacional.
Plan Nacional Para el Buen Vivir, 2009-2013.	Realiza un análisis de la situación del Ecuador durante los años anteriores, los esfuerzos del Estado para reducir las consecuencias de pobreza y exclusión de la época neoliberal. Señala al Buen Vivir como un marco conceptual deseable del desarrollo. Establece cuatro estrategias nacionales y doce objetivos nacionales de desarrollo. Señala los lineamientos presupuestarios y los montos estimados de inversión. Contiene un desglose de la planificación anual.
Buen Vivir. Plan Nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor.	Realiza un análisis de los avances de la Revolución ciudadana, comparándolos con las cifras de la época neoliberal. Señala al Buen Vivir como un marco conceptual deseable del desarrollo. Mantiene las cuatro estrategias nacionales y doce objetivos nacionales de desarrollo. Señala los lineamientos presupuestarios y los montos estimados de inversión. Contiene un desglose de la planificación anual.
Ley Orgánica de Educación Intercultural –LOEI – 2011	Sección considerandos en la que el Estado se reconoce como garante de derechos. Está conformada por ocho títulos, el título IV se refiere exclusivamente a la Educación Intercultural Bilingüe. Esta Ley deroga la Ley 125 del año 1983. LA LOEI (2011) crea una nueva estructura educativa, expande la escolaridad obligatoria a 10 años de educación y considera que la educación es un servicio público que no puede paralizarse, excepto por una situación excepcional de emergencia o fuerza mayor.
Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI, 2015	Establece especificidades a la LOEI, señala los mecanismos de vigilancia, control y cumplimiento de la Ley. Ratifica que el cuerpo docente es parte del servicio público por lo que el tema laboral lo deriva a la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP
Reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI 2015	La reforma a la LOEI establece un cambio en los requisitos para ser docente, abriendo las posibilidades a que cualquier profesional con título universitario pueda ejercer la docencia. Se establece la jornada laboral de los y las docentes en 40 horas reloj en las cuales deben permanecer en la institución, se crean los mecanismos burocráticos para traslado de docentes en caso de necesidad del sistema.

El origen de la cuestión

Sobre la cuestión o el surgimiento de las políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1995) afirmaron “que analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual esta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil” (p.112). En el caso que nos compete, el antecedente lo ubicamos en el año 2005. Con el grito “que se vayan todos”, las organizaciones sociales se levantaron contra el Estado y los políticos de turno. Llegó el año 2006 y gobernaba interinamente, Alfredo Palacio, cuando las organizaciones, los movimientos sociales y las instancias educativas,¹ realizaron el Plan Decenal de Educación y posteriormente exigieron que se lo sometiera a referendun; la sociedad civil jugó en consecuencia un papel crucial en el surgimiento de la nueva política pública en educación. En el año 2006 las elecciones arrojaron dos resultados: Rafael Correa ganó la presidencia de la República con 56.6% de votos² y el Plan Decenal de Educación se aprobó por una gran mayoría del electorado. De tal manera, que tanto la elección de Rafael Correa como el surgimiento de las políticas públicas educativas contaron con un fuerte apoyo social. El nuevo gobierno –se autodenominó de la Revolución Ciudadana– propuso que el Estado debía recobrar su papel central y articular toda la gestión de las instituciones, principalmente las de la educación.

El Referéndum consultó al electorado lo siguiente:

Pregunta 1: *¿Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?*

El 67,05% votó “sí”, 6,16% “no”, el 19,92% en blanco y el 7,7% anuló su voto (Consejo Nacional Electoral-CNE, 2006).³

El Plan Decenal 2006–2016 contenía ocho políticas: 1. Universalización de la Educación Infantil de 0 a 5 años de edad; 2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año; 3. Incremento de la Matrícula del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente; 4. Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación Alternativa; 5. Mejoramiento de la Infraestructura Física y el Equipamiento de las instituciones educativas; 6. Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación e Implementación del Sistema Nacional de Evaluación; 7. Revalorización de la Profesión Docente, Desarrollo Profesional, Condiciones de Trabajo y Calidad de Vida; 8. Aumento de la participación del sector educativo en el PIB desde el 0,5% de entonces hasta alcanzar al menos el 6%. (Ministerio de Educación 2007).

En enero de 2007 inició su mandato Rafael Correa, que se extendió, reelección de por medio, diez años. Las acciones emprendidas en materia de educación, que recibieron el nombre unificador de Revolución Educativa.⁴ Sus acciones cubrieron tres ejes: ampliación de la cobertura, eliminación de las barreras de acceso y mejoramiento de la calidad (Vera Manzo 2017); Esos ejes son los que se utilizaron hasta el final del gobierno para demostrar que hubo cambios significativos en el sistema educativo.

Los significados de la igualdad en los documentos estatales

En este apartado se da cuenta de que la categoría igualdad tuvo un uso polisémico en los documentos analizados y fue acompañada de otras palabras como oportunidad, condiciones y real. En la Constitución (2008), artículo 11, literal 2, se afirmó “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”; sin embargo, como se verá más adelante que las políticas públicas marcan límites y posibilidades al ejercicio de esos derechos.

En el primer PND se afirmó

El desarrollo sostenible es inviable sin el respeto a la diversidad histórica y cultural como base para forjar la necesaria unidad de los pueblos. Conlleva, como elemento fundamental, la igualdad de derechos y oportunidades entre las mujeres y los hombres de las comunidades, entre pueblos y nacionalidades, entre niños, niñas, jóvenes y adultos. Implica la irrestricta participación ciudadana en el ejercicio de la democracia (SENPLADES 2007:32).

De esta redacción resulta que la igualdad constituye una condición previa al desarrollo sostenible; pero la Constitución de la República ubicó a la igualdad dentro del sistema nacional de inclusión y equidad (artículo 340, parágrafo 2). Todos los componentes del sistema se articularon en los PND. Por lo tanto, la igualdad apareció como una definición denotativa.

El artículo 26 de la Constitución establece:

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.

En la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) la categoría igualdad apareció de manera polisémica, con al menos cinco variantes: igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones, igualdad real, igualdad de género y la igualdad en la diversidad.⁵ La igualdad de condiciones fue citada pero no definida; apareció en la sección “Considerandos” para afirmar la inclusión en el sistema educativo de personas con discapacidades; se la mencionó también cuando se aludió al sistema de becas educativas y cuando se señaló que la educación debe garantizar igualdad de condiciones entre varones y mujeres.

La igualdad de oportunidades figura asociada a la idea de que el Estado debe financiar la educación, particularmente los servicios a personas con discapacidad. Fue referida en el artículo 2 literal *v* de la LOEI –como un principio educativo, como obligación del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades a comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos con necesidades educativas especiales a través de medidas de acción afirmativa y erradicando la discriminación– y en enunciación general en el artículo 5 de la misma ley:

Art. 5.- La educación como obligación de Estado.-

El Estado tiene la obligación ineludible e inexcusable de garantizar el derecho a la educación, a los habitantes del territorio ecuatoriano y su acceso universal a lo largo de la vida, para lo cual generará las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer, movilizarse y egresar de los servicios educativos. El Estado ejerce la rectoría sobre el Sistema Educativo a través de la Autoridad Nacional de Educación de conformidad con la Constitución de la República y la Ley.

En este artículo la igualdad de oportunidades fue registrada como un resultado de las condiciones generadas por el Estado, como una definición connotativa de igualdad, que coloca al Estado como garante de derechos universales, ubicando la igualdad en todo el proceso del sistema educativo (acceso, ingreso y egreso).

La igualdad real apareció en cuatro ocasiones en la LOEI. En el artículo 2, principio *f*, respecto a que la educación debía generar procesos para atender la igualdad real de grupos poblacionales históricamente excluidos y grupos de atención prioritaria.⁶ En el artículo 50 parágrafo tres, se refirió a la obligación de desarrollar programas educativos para mujeres que no tuvieron acceso a la educación. Y en la transitoria trigésima primera, vinculó la igualdad real a la ejecución de un programa de alfabetización en braille, para incorporar a personas con discapacidad visual. Ahí la igualdad real se asimiló a un concepto que puntualizó acciones específicas a favor de determinados grupos poblacionales. Mientras la igualdad de género en educación se orientó a brindar iguales

oportunidades a varones y mujeres, reduciendo los rasgos de machismo y opresión, cabe señalar que los marcos legales no hicieron referencia explícitamente a otros géneros.

Citando la declaración de Simón Bolívar “Sin igualdad perecen todas las libertades, todos los derechos. Simón Bolívar” (SENPLADES, 2007:47), el primer PND presentó a la igualdad como una categoría que habilita la acción y la condición humana. Entre 2007 y 2017 se diseñaron tres PND; en todos ellos la categoría igualdad también estuvo acompañada de palabras como igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones e igualdad real.

Los PND siguieron un esquema del ciclo de planificación de la política pública. Según Bobbio (1993), el análisis de la igualdad debe preguntarse sobre dos aspectos; “qué es” y “entre quienes se genera”. En el caso ecuatoriano los PND 2007 a 2017 se construyeron para combatir la concentración de la riqueza y las oportunidades. La construcción de una sociedad más igualitaria implica enfrentar las causas estructurales de la desigualdad, como la concentración de los medios de producción; el concebir la tierra y el agua como simples mercancías, desconociendo el derecho de los pueblos a su acceso, uso y disfrute; la limitada visión de la propiedad tan solo como propiedad privada; y el desconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad. (SENPLADES, 2009, p. 101). Se puede afirmar que los PND de la década 2007-2017 significaron un corte crítico radical.

Respecto a “entre quienes se genera”, un aspecto destacado fue que no se refirió explícitamente a determinados sujetos sino a ideas y modelos vinculados al sistema capitalista global.

El ocaso del siglo XX estuvo marcado por un proceso reaccionario condensado en el Consenso de Washington. En Ecuador su punto culminante fue la aprobación de la Constitución de 1998, la cual cimentó un modelo económico neoliberal y a todas luces excluyente, en desmedro de las grandes mayorías, quienes no solo pagaron el costo del rescate de la economía sino que sufrieron las consecuencias de la devastación económica (SENPLADES, 2017, p. 32). Al contrario, los PND se propusieron como uno de sus objetivos centrales la reducción de la pobreza; al inicio de la primera presidencia de Rafael Correa se estimaba que algo más de 51% de la población estaba en condiciones de pobreza -general y extrema- (SENPLADES 2007:38). Diez años después “la tasa de pobreza multidimensional disminuyó 16,4 puntos porcentuales, ubicándose ahora en el 35%” (SENPLADES 2017:130-131). Para superar estas brechas el Estado propuso políticas que cubrirían tres aspectos fundamentales: universalidad, gratuidad y calidad.

En resumen lo analizado hasta aquí expuso que la concepción de igualdad tuvo diversas acepciones, pero todas se acercan a un enfoque ético de justicia social; la mayoría de usos de la categoría igualdad se refirieron a satisfacer derechos básicos, entre estos la educación. Un problema que se detectó en el marco normativo es que se le encarga a la educación la tarea de superar la desigualdad social, aspecto que rebasa su rol. En cuanto a los PND estos

identificaron desigualdades sociales, económicas y culturales, sedimentadas en las huellas del Estado neoliberal que exacerbó el individualismo y la apropiación de recursos en detrimento de la mayoría. El Estado de la Revolución Ciudadana desplegó capacidad para corregir esa problemática y usó la categoría igualdad como orientadora de una serie de acciones para disminuir la distancia entre grupos sociales respecto al ejercicio de derechos y el acceso a bienes y servicios, entre esos a la educación. Por ejemplo:

Art. 37.- Composición.-

*El Sistema Nacional de Educación comprende los tipos, niveles y modalidades educativas, además de 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. Para los pueblos ancestrales y nacionalidades indígenas rige el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, que es instancia desconcentrada.
(Ley Orgánica de Educación Intercultural - LOEI, 2011)*

Los documentos analizados construyen mundos simbólicos separados, lo no indígena y lo indígena como una parte que requiere ser especificada, que tiene su propio sistema educativo, que posee epistemología propia, que está marginada y tiene poco bienestar y menos oportunidades de acceder a los derechos sociales. Así el Estado diferencia rompiendo la uniformidad del trato legal y crea especificidades. Pero, esta no es una construcción reciente, tanto en la Constitución 1998 y en la Ley 127 de Educación del año 1983 existían regulaciones similares, por lo cual se puede concluir que existe un sedimento histórico.

La siguiente diferenciación es entre el mundo público y el mundo privado, tanto la Constitución, como la Ley Orgánica de Educación Intercultural y los Planes Nacionales de Desarrollo los diferencian respecto al hecho educativo. En la Ley de Educación las instituciones privadas se llaman “particulares” y pueden regirse por su normativa específica y el ingreso a las mismas está condicionada al pago de matrículas. La igualdad es solo una ilusión y también lo es la elección.

Art. 57.- Derechos de las instituciones educativas particulares.-

Son derechos de las instituciones educativas particulares, los siguientes:
a. Cobrar las pensiones y matrículas de conformidad con el reglamento que emita la Autoridad Educativa Nacional;
b. Organizarse de acuerdo con sus estatutos y reglamentos, legalmente aprobados por la Autoridad Educativa Nacional;

La agenda de la igualdad para la educación general básica.

Agenda se deriva del latín *agire* hacer *agendum* que significa lo que hay que hacer o actuar (RAE, 2018). Como lo expresaron Tamayo (1997) y también Oszlak y O'Donnell (1984) la estructuración de la agenda es el proceso por el cual un aspecto se convierte en una cuestión pública. La agenda de políticas públicas se estructura con relación a agentes de diferentes grados de poder; según Tamayo (1997) la estructuración de la agenda pasa por dos etapas: la definición de problemas y la incorporación a la agenda gubernamental

En los PND los problemas educativos aparecieron con un mismo punto de partida, acusan a los gobiernos de corte neoliberal como los responsables de la falta de datos, una estructura desarticulada, un servicio de mala calidad y prácticas excluyentes que ahondaron las diferencias sociales. La agenda educativa respetó las ocho políticas del Referéndum y sus resultados pueden resumirse de la siguiente manera:

La Educación Infantil de 0 a 5 años de edad, cubrió el 83.6% de la demanda de la zona urbana y el 34.1% en la zona rural; en ambas áreas hay déficit de atención, siendo en lo rural lo más crítico (SENPLADES 2017); la Educación General Básica alcanzó una cobertura universal, mejorando en 4 puntos porcentuales. Se incrementó la matrícula en el Bachillerato; llegó a cubrir al 97, 6% de la población urbana y 82,4% de la rural (INEVAL, 2016). El analfabetismo se redujo al 6.3% (INEVAL 2016). Respecto al mejoramiento de la Infraestructura Física y el Equipamiento de las Instituciones Educativas, al final del gobierno de Correa el 86,81% de edificios educativos cumplían los estándares de calidad del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2017).

El Sistema Nacional de Evaluación, señala un sostenido mejoramiento de los resultados de los-as estudiantes en las áreas de aprendizaje (INEVAL, 2016). Se registró un mejoramiento sustancial en las condiciones salariales de los y las docentes, y se modificó su horario de trabajo, pasando de 20 horas semanales a cubrir 40 horas de presencia en las unidades educativas (Ministerio de Educación, 2017).

Sobre el mandato de aumentar el 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%, solo en el año 2015 el gobierno destinó el 5,9% del PIB a educación; los años siguientes (con la caída del precio del petróleo y el terremoto del año 2016) los porcentajes no alcanzaron el 6%. No obstante, fue el gobierno que destinó más recursos a la educación en la historia de Ecuador. (INEVAL 2016; Ministerio de Educación 2017).

La agenda estatal citó como complementarias las políticas sociales y las políticas económicas; los objetivos estatales que especificaron igualdad y educación tuvieron siempre presencia en la planificación estatal.⁷ En el PND del año 2007, la igualdad fue explicada de la siguiente manera:

La igualdad implicaría, al menos, una equitativa distribución de la riqueza, educación y salud para todas y todos, equidad de género, cerrar las brechas salariales de mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas, respecto de los hombres adultos, el respeto a los diferentes pueblos y nacionalidades
(SENPLADES, 2007, p. 81).

La agenda de la igualdad se vinculó a la de educación como un mecanismo de ampliación de derechos. El primer aspecto implicó la cobertura universal; el segundo se refería a las condiciones materiales incluyendo los salarios; esto justificó el mejoramiento sustancial del salario al cuerpo docente, por ser visto como fundamental para mejorar la calidad educativa; el tercer aspecto aludía a multiculturalidad es decir el reconocimiento de la diferencia y los mecanismos para combatir los rastros de racismo.⁸

La agenda educativa se constituyó como mecanismo canalizador de la igualdad.⁹

En resumen, en este apartado se siguió la pista a las categoría igualdad y su configuración en la agenda gubernamental. La educación apareció como el mecanismo estatal para canalizar la igualdad, tuvo un uso polisémico; lo que es consistente con la afirmación de Murray Edelman (1991) para quien un término adquiere su carácter político cuando es formulado con ambigüedad, porque le permite al agente completar el significado arbitrariamente. Siendo así, dicho precepto se cumple en las descripciones de igualdad que se constituyeron en conceptos abiertos que podían generar acuerdos, debates y tensiones.

La estructura de la política pública de educación.

Para Oszlak (1982) la estatalidad tiene la capacidad de mostrar su poder institucionalizando su autoridad, diferenciando su control e internalizando una identidad colectiva. A partir del año 2012 el Estado central reorganizó el trabajo territorial, cambiando algunas estructuras y manteniendo otras: se establecieron 9 zonas, 143 distritos y 1.117 circuitos educativos, como lo determinó el Registro Oficial No. 290-2012, fue un cambio sustancial e histórico en el país. Una zona abarca varias provincias, mientras una organización distrital cubre territorios que tienen afinidad cultural, geográfica y social, independientemente de su jurisdicción provincial; los circuitos son estructuras más pequeñas que consolidan redes de servicios estatales.

Respecto a la estructura educativa general, se ratificaron las tres modalidades educativas: presencial, semipresencial y a distancia; cada una tiene tres niveles, inicial, general básico y bachillerato; permaneció la clasificación según el financiamiento, las instituciones educativas pueden ser públicas, municipales, fiscomisionales y particulares (artículo 53). Tampoco cambió la distinción de dos sistemas de educación: el sistema educativo intercultural y el Sistema Educativo Intercultural Bilingüe (SEIB). La LOEI lo especifica así:

Art. 37.- Composición.-

El Sistema Nacional de Educación comprende los tipos, niveles y modalidades educativas, además de 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 Sistema de Educación Intercultural Bilingüe tiene antecedentes en los levantamientos indígenas de la década de 1940, cuando los grupos sociales demandaban la creación de escuelas en lengua nativa y años más tarde en las décadas de 1980 y 1990, con la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas. Ley 127 de 1983, que estuvo vigente hasta 2011, distinguió entre los servicios educativos para la población ecuatoriana en general y los servicios educativos para pueblos y nacionalidades indígenas (art. 28).

Así el marco legal ecuatoriano crea cuatro espacios educativos diferenciados (mundos simbólicos): público, privado, indígena y no indígena. Lo público es gratuito y rige en él el Estado en todos sus elementos; lo privado tiene costo y lo financia cada persona, se rige por sus propias decisiones, pero bajo la norma pública nacional; lo indígena está dirigida para la población a la que se le reconoce una particular cultura y etnicidad, y lo financia el Estado; lo no indígena puede ser público o privado, pero al momento de la redacción de este informe no existían instituciones educativas privadas indígenas.

Los artículos 37 de la LOEI-2011 y 28 de la Ley 127-1983, diferencian los servicios para la población ecuatoriana en general y los específicos para la población indígena. Mientras en otros contextos la segregación en los servicios públicos llegó a considerarse indeseable (por ejemplo en Estados Unidos de América o en Sudáfrica tras la abolición de sistema de apartheid), en Ecuador la realidad es otra. Según Cirelli (2013) el rastro histórico de la educación ecuatoriana parte de las colonias españolas; tras la independencia se puso énfasis en la castellanización de los pueblos nativos; era obligatoria la enseñanza del idioma castellano y se procuraba la incorporación de las poblaciones indígenas a la nación; en ciertos casos se les prohibía hablar su idioma originario. Debe recordarse además que la mezcla entre españoles-as e indígenas fue un hecho permanente en toda la época colonial y la republicana.

+++En la década de 1940 las organizaciones indígenas exigieron al Estado la creación de una estructura educativa segregada, su recuerdo es reivindicado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador- CONAIE, en la figura de Dolores Cacuango, quien impulsó de manera clandestina, el surgimiento de las primeras escuelas en lengua nativa. La estructura educativa en lenguas nativas, se consolidó solo años más tarde (década

del 80 y 90), con el surgimiento de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe- DINEIB y el SEIB que permitió entre otras cosas, la sistematización de los alfabetos *kichua*, *shuar*, *achuar* y otros idiomas, la producción de literatura, el desarrollo de propuestas pedagógicas y la creación de plazas de trabajo para docentes indígenas.

En cuanto a los cambios en la estructura educativa, se eliminó las escuelas segregadas por género (existían instituciones femeninas y masculinas), pero se mantuvo la segregación entre instituciones para enseñar lengua nativa y las otras instituciones. Otra transformación fue la obligatoriedad educativa (que antes comprendía solo 6 años y se llamada educación primaria) y surgió la denominación de educación general básica (un estudio obligatorio de 10 años) abarca estudiantes de 5 a 14 años. La Educación General Básica, que fue descrita en la LOEI-2011 en el artículo 42:

Art. 42.- Nivel de educación general básica.-

La educación general básica desarrolla las capacidades, habilidades, destrezas y competencias de las niñas, niños y adolescentes desde los cinco años de edad en adelante, para participar en forma crítica, responsable y solidaria en la vida ciudadana y continuar los estudios de bachillerato. La educación general básica está compuesta por diez años de atención obligatoria.

La obligatoriedad de la Educación General Básica- EGB (10 años de escolaridad), resultó ser un cambio importante, pues antes del año 2011, el INEC afirmaba que “quienes hablan solo una lengua nativa tienen 2,1 años promedio de escolaridad, mientras quienes hablan solo español tienen 7,4 años promedio”. (INEC, 2002, p. 15). Con la medida de la obligatoriedad de 10 años de educación se pretende que las nuevas generaciones tengan mayor grado de escolaridad, para lo cual el diseñaron las unidades educativas.

Hasta el año 2011, el país dividía los servicios educativos en guardería/jardines de infantes, escuelas (solo éste nivel era obligatorio) y colegios; a partir del año 2012 esas estructuras se fusionaron en un servicio integrado, llamado “unidad educativa”. La transformación conllevó procesos de movilización del personal docente y administrativo, se mostró así el poder de institucionalización del Estado central. Las unidades educativas reportan su desempeño a los circuitos educativos, estos a los distritos y a su vez los distritos a las zonales; solo las nueve zonales tienen relación directa con el Estado central y operan con desconcentración administrativa.

Cabe señalar que las unidades educativas privadas existían desde hace varios años,¹⁰, de tal manera que la acción estatal unificó la estructura educativa asemejándola a la privada;

pero, las unidades educativas no son iguales, pueden ser según el financiamiento (públicas, privadas o fiscomisionales), según la población a la que atienden (habla hispana o lengua nativa), existen también las Unidades Educativas del Milenio.

Tabla 2: Tipos de Unidades Educativas

Unidad Educativa	Población a la que atiende	Supervisada por
Unidad Educativa	Población hispano hablante	Supervisada por el SNE
Unidad Educativa Bilingüe	Población que aprende un idioma extranjero.	Supervisada por el SNE
Unidad Educativa del Milenio	Población de zonas de extrema pobreza	Supervisada por el SNE
Unidad Educativa Bilingüe	Población indígena	Supervisada por el SEIB
Unidad Educativa del Milenio Bilingüe	Población de extrema pobreza indígena	Supervisada por el SEIB

Elaboración propia en función a documentos de Ministerio de Educación (2018)

Mientras en los años noventa el Estado neoliberal focalizó identificando las zonas de más pobreza, el Estado de la Revolución Ciudadana creó las Unidades Educativas del Milenio- UEM, son un modelo educativo para responder a tres características territoriales: nivel de pobreza de la población, falta de oferta de servicios educativos y bajos resultados académicos en las pruebas nacionales (Ministerio de Educación, 2018), por ejemplo: en la provincia de Tungurahua hay tres UEM, en zonas rurales de Quisapincha, Chibuleo y Pillaro, las dos primeras son jurisdicciones indígenas, la última está localizada en uno de los cantones más pobres del país, con concentración de población *kichwa*. El argumento que se esgrimió fue que se buscó disminuir las disparidades territoriales.¹¹

Las UEM cuentan con recursos tecnológicos, infraestructura totalmente nueva, talento humano y condiciones didácticas óptimas para el desarrollo del hecho educativo; a inicios del año 2018, el país tenía en funcionamiento 97 UEM y estaban en construcción 38 UEM, es una cifra todavía pequeña, en comparación a 17.331 unidades educativas existentes, de las cuales el 35% estarían ubicadas en zonas de extrema pobreza, según el Reporte de Indicadores del Ministerio de Educación (2015, p. 5). Las UEM son apuestas administrativas, pedagógicas y sociales que combaten la histórica desigualdad educativa. El 6 de noviembre de 2018, el Ministerio de Educación, realizó el análisis de los resultados de las evaluaciones de rendimiento educativo y concluyó señalando que las y los estudiantes de las UEM mejoraron los puntajes en Matemáticas y Lenguaje (El Telégrafo, 2018).

La estructura estatal mantuvo la diferenciación en dos subsistemas educativos: El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe –SEIB, estructura específica para atender a población indígena en lengua materna y el Sistema Nacional Educativo Intercultural; pero, implementó un cambio jurídico en 2011 que eliminó la autonomía administrativa del SEIB y la puso bajo tutela del Ministerio de Educación, generando así un puente con la red de servicios estatales y los sistemas de monitoreo de la gestión pública. Dicha acción produjo tensión con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE, por considerarla que atentaba contra un derecho adquirido de autogestionar su sistema.

La obligatoriedad de la educación general básica se canalizó a través del acceso a unidades educativas. La LOEI en su artículo 6, en consonancia con la Constitución (2008) en su artículo 327, literal 12 (respecto a la equidad territorial) estableció que si bien el Estado tiene la obligación de garantizar la educación pública, esta solo se dará en sitios cercanos al lugar de residencia, se lo llamó sectorización educativa, aspecto totalmente nuevo para la realidad ecuatoriana.

La sectorización afectó solo a instituciones públicas y operó vía sistema de cupos educativos que en la mirada del gobierno permitiría convertir a las familias en una comunidad educativa, que evalúa el servicio estatal. Tema que resultó controversial cuando la segregación espacial fue denunciada por diversos autores como un nuevo problema social. Los estudios de segregación socio-espacial a nivel mundial, (Massey1988; Dubet, 2015; Savarí, 2015) concluyen que la sectorización escolar genera una especie de guetización, y estigmatización de grupos de los barrios pobres. Savari (2015), propone que se garanticen espacios para el contacto de personas diversas.

El acceso universal también se promovió a partir de la política de eliminación de la autogestión (creada por los gobiernos neoliberales), bajo el argumento de corresponsabilidad social, exigían aportes financieros anuales para sostener las instituciones educativas públicas... Las políticas públicas 2007-2017 las eliminaron totalmente dichas cuotas, porque agudizaba las condiciones de pobreza, restándoles recursos a las familias.¹²

Oszlak (1983) afirma que ejercer el control es un mecanismo de legitimación del poder por parte del Estado central. Las políticas públicas de la Revolución Ciudadana crearon también una estructura para monitorear lo que sucedía con la educación y sus indicadores de calidad, así nació el Sistema Nacional de Evaluación SNE. En el Reglamento a la LOEI se lo estableció así:

Art. 15.- Competencias relacionadas a la evaluación.

El Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional debe definir políticas de evaluación y

rendición social de cuentas que sirvan de marco para el trabajo del Instituto. Como parte de estas políticas, el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional establece estándares e indicadores de calidad educativa, que deben ser utilizados en las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Cabe señalar que antes de la existencia del Instituto Nacional de Evaluación (INEVAL), el Ecuador acudía a pruebas diseñadas por la UNESCO y aplicadas con apoyo internacional, pero no contaba con una estructura especializada en el monitoreo de los estándares de la educación. El INEVAL se convirtió en un centro de análisis de la información que retroalimentó las planificaciones estatales; desde 2012 hasta el año el año 2017 se realizó las siguientes evaluaciones:

2012. Evaluó a las y los estudiantes con la prueba TERCE, en asociación con UNESCO.

2012. Creó estándares de calidad para las unidades educativas.

2014. Se tramitó el ingreso al sistema de evaluación PISA.

2015. Evaluó a las y los estudiantes.

2016. Realizó la primera evaluación docente y el primer censo nacional educativo. Se evaluó a las instituciones bajo los nuevos estándares de calidad. (INEVAL, 2016, p.9)

A partir de 2012 cada año las y los bachilleres se someten a la evaluación llamada Ser Bachiller, que condiciona su acceso a la educación superior.¹³

Los resultados mostraron un *continuum* histórico de desigualdad, hay brechas de calidad educativa entre instituciones educativas públicas y privadas (INEVAL, 2016, p. 45), las instituciones públicas trabajan con grupos estudiantiles que viven diversas dificultades (económicas, sociales y otras). Pero, en el 2014 mejoró los resultados de aprendizaje en instituciones públicas, aspecto que fue ratificado también en la evaluación de 2018 por INEVAL. La política pública educativa ecuatoriana construyó una idea de calidad, expresada en un sistema de reporte con tres componentes: desempeño docente, desempeño estudiantil y gestión del establecimiento; los resultados de las evaluaciones se registran en el Sistema Nacional de Evaluación. El interés del gobierno en evaluar la educación, a sus agentes y constatar los resultados, fue una constante a lo largo de la gestión de Correa.

Las pruebas nacionales ejecutadas por el INEVAL tuvieron y tienen consecuencias diferentes, por ejemplo para las y los docentes condicionan su permanencia en el puesto de trabajo; para las y los estudiantes de bachillerato condicionan su ingreso a la universidad,¹⁴ mientras que las pruebas aplicadas a las y los niños de la educación general básica determinan los logros de aprendizaje bajo un criterio que busca sintonizarse con las mediciones internacionales; también las instituciones son evaluadas de acuerdo a estándares de calidad. Surgió así una nueva jerarquía meritocrática, donde los resultados obtenidos por estudiantes, docentes e instituciones los bañan de prestigio o desprestigio social. Ya que toda sociedad requiere una jerarquía, ahora Ecuador la estableció a través de estas pruebas estándares cuyos resultados califican a la comunidad educativa.

A modo de corolario

La cuestión de igualdad en las políticas educativas para la educación general básica en el Ecuador, tuvo un origen en las demandas sociales; se concretó en el año 2006 con el Referéndum que consultó a la población sobre el Plan Decenal de Educación, el gobierno de Rafael Correa asumió dicho mandato y lo llamó la Revolución Educativa. El gobierno de la Revolución Ciudadana desarrolló un discurso ambiguo respecto a la igualdad, lo cual es consistente con la característica del campo político, donde son las y los agentes quienes completan el significado de la cuestión; la igualdad apareció como un horizonte deseado. La igualdad fue definida por el Estado central como un componente del Sistema Nacional de Inclusión y equidad, siendo una definición denotativa. En las políticas públicas apareció con cinco variantes: igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones, igualdad real, igualdad de género y la igualdad en la diversidad.

Los documentos permitieron evidenciar una construcción discursiva en la cual se pensó que la educación es responsable del desarrollo, las y los docentes son responsables de la educación, por lo tanto, el desarrollo del país dependía del cuerpo docente, de esta manera se colocó sobre el sistema educativo una carga que evidentemente excede su rol. Mientras los datos de fuentes secundarias mostraron que la intervención estatal generó mejoramiento en los resultados educativos tanto de estudiantes de unidades educativas públicas, como de las unidades educativas del milenio, resta por analizar si esas experiencias pueden ser generalizadas a todo el sistema educativo público, pues en los logros educativos también influyen el entorno familiar, social y las competencias con las que cada estudiante llega a la cotidianidad educativa.

La agenda de la igualdad para la educación se expresó en una serie de políticas públicas que se orientaron a universalizar el servicio educativo, dotarlo de condiciones básicas (infraestructura, textos, alimentación, personal docente, entre otros) y establecer los indicadores de calidad educativa. La universalización de la educación general básica, empujó el nacimiento de una nueva estructura educativa macro y micro. Que sin embargo,

mantuvo la diferenciación entre lo público, lo privado, lo indígena y lo no indígena, dando continuidad a una desigualdad histórica, ya que quienes tienen recursos económicos no estarían sujetos a la sectorización escolar y acceden a instituciones privadas de cualquier área geográfica, mientras que quienes carecen de recursos quedan confinados a las instituciones cercanas al lugar de residencia. Las unidades educativas que atienden a población indígena permitirían fortalecer sus lenguas maternas; así las políticas estatales produjeron una continuidad histórica de la diferenciación de clase social y etnia. La estructura privada educativa se mantuvo intacta tal cual existía antes del período de Rafael Correa, la estructura pública educativa quedó confinada a la sectorización, pero se redistribuyó personal docente y estudiantes para impulsar una educación obligatoria de 10 años, lo cual a largo plazo mejorará el promedio de escolaridad ecuatoriana.

¹ Representantes de la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES, y fue presidido por el Ministro de Educación y además se realizaron además 40 foros locales” (Ministerio de Educación, 2006, p.7)

² Correa ganó las elecciones con el apoyo de los movimientos sociales, entre esos Jubileo 2002, Acción Ciudadana Movimiento Alfariista Bolivariano y otros movimientos sociales; todos demandaban que el Estado asuma su responsabilidad en la cuestión educativa (Recalde, 2007).

³ Fueron convocados 9.021.773, electores (en Ecuador la votación es obligatoria), sin embargo solo 6.787.624 sufragaron (75.2%) a pesar de que en Ecuador el voto es obligatorio. (CNE, 2006)

⁴ Revolución educativa, también fue llamada la estrategia política implementada por Evo Morales en Bolivia: <http://www.minedu.gov.bo/files/publicaciones/revolucion-educativa/revolucion-educativa2016.pdf> . En Venezuela también se llamó así, en el gobierno de Hugo Chávez: <http://bibliotecadigital.cenamec.gov.ve/index.php/formandonos-como-directores-para-la-revolucion-educativa-venezolana/>

⁵ En la LOEI la categoría igualdad tiene múltiples usos: En la sección “Considerandos” en 7 ocasiones: “garantía de igualdad e inclusión legal”, “Una educación en igualdad de condiciones”, como principio que guía en Plan Nacional de Desarrollo, “igualdad en la diversidad y no discriminación”, “igualdad de oportunidades”, “medidas afirmativas que promuevan la igualdad real”, como objetivo nacional “auspicio de la igualdad”. Art. 2, “igualdad real” de grupos históricamente excluidos, para los discapacitados visuales (transitoria trigésima primera); igualdad como un valor (Art. 2 literal “i”); como un enfoque de derechos (Art. 2, literal k); como no discriminación entre hombres y mujeres (art. 2, literal l); como garantía constitucional (Art. 2, literal v) como enfoque y promoción (artículo 2, literal; “igualdad de oportunidades” (Art. 5); como garantía del Estado (Art. 6, literal a); artículo 7, art 52) como un derecho; igualdad de condiciones de acceso (art. 7, literal j); igualdad real entre hombres y mujeres (art. 50); igualdad de oportunidades para acceso y permanencia en la educación (art. 55)

⁶ Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

⁷ La agenda gubernamental colocó a la educación dentro del objetivo 2 “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, tanto en el PND 2007-2010, como en el PND 2009-2013; en el último PND 2013-2017, educación se ubicó en el objetivo 4 “ Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”. Igualdad fue el objetivo 1 en los dos primeros PND y el objetivo 2 en el último, su redacción se mantuvo intacta, en los siguientes términos: “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”.

⁸ El objetivo 1 se desarrolló en ocho políticas: 1.1. Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos; 1.2. Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado; 1.3. Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria; 1.4. Reconocer y respetar la diversidad y erradicar toda práctica de discriminación sexual, étnica, generacional, por discapacidad, política o religiosa; 1.5. Asegurar una recaudación justa y una redistribución eficiente de los recursos públicos.; 1.6. Garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de calidad; 1.7. Fortalecer el sistema de protección social, su calidad y efectividad; 1.8. Mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas (SENPLADES, 2007 :91-96).

⁹ El objetivo 2 “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” se desglosó en siete políticas, que pueden ser condensadas en cobertura, calidad y control del servicio educativo: 2.1 Impulsar el acceso universal a educación de calidad; 2.2. Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas; 2.3. Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural; 2.4. Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe; 2.5. Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo; 2.6. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía; 2.7. Garantizar una alimentación saludable, disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales. (SENPLADES 2007:105-110).

¹⁰ Por ejemplo: el Centro Educativo de la Fundación Colegio Americano de Quito; Unidad Educativa Francés de Quito.

¹¹ Los PND declaran que las zonas rurales presentan más pobreza en comparación con las zonas urbanas.

¹² Aspecto que al momento de la redacción de este trabajo vuelve con el gobierno de Lenin Moreno.

¹³ La evaluación es sobre 1000 puntos, además existen puntajes requeridos por carrera, por ejemplo para Medicina se requiere 970 puntos, mientras que para Administración se puede acceder con 600 puntos.

¹⁴ Aspecto que a la fecha de redacción de este informe fue cambiado por el gobierno de Lenin Moreno, al reducir el puntaje de admisión para las universidades y al dejar en manos de las universidades las decisiones del ingreso (o no) vía cupos.

Referencias bibliográficas

Bourdieu, Pierre (2009) *Los Herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron (2013) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Camou, Antonio (2018) “Seminario optativo: Las políticas públicas como campo de debates: Intelectuales y expert@s en América Latina”. *Memoria Académica*, UNLP.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016) *La matriz de la desigualdad en América Latina*. Santiago, documento CEPAL LC/G. 2690.

Cheresky, Isidoro (2008) “Poder presidencial y liderazgo de popularidad”. En I. Cheresky, *Poder Prsidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO- Manantial.

Chernobilsky, L. (2006) “El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos”. En I. Vasilachis, *Estrategias de la Investigación Cualitativa*. Barcelona: Ediciones Gedisa.

Cirelli, C. E. (2013) “Movimiento indígena y educación intercultural en Ecuador”. *Revista Prohistoria* 19, 149-152.

Dávila, Mireya y Ximena Soto Soutullo (2011) “¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario”. *Revista Chilena de Administración Pública*, 5-33.

Dubet, François (2005) *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Barcelona: Gedisa.

Dubet, François (2015) *¿Por qué preferimos la desigualdad?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Edelman, Murray (1991) *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.

Feliz, Mariano (2015) “¿Qué hacer... con el desarrollo? Neodesarrollismo, buen vivir y alternativas populares”. *Revista Sociedad y Economía*, 28 29-49.

García Ruíz, A. y A. Fernández Moreno (2005) “La inclusión para las personas con discapacidad entre la igualdad y la diferencia”. *Revista de Ciencias de la Salud, Universidad del Rosario* 3 (2) 235-246.

Isch, Edgar (2011) “Las actuales propuestas y los desafíos en Educación”. *Educação e Sociedade* 32 (115):373-391.

Laclau, Ernesto (2009) “Populismo: ¿Qué nos dice el nombre?” En F. Panizza, *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica:51-70.

León, Mauricio (2017) *Protección social de la niñez en el Ecuador*. Santiago: CEPAL.

Massey, Doreen (2008) *Geometrías internacionales del poder y la política de una ciudad global: pensamientos desde Londres, conferencia en Cendes*. Caracas-Venezuela:Tercera Época. Universidad Central de Venezuela.

Meléndez, C. y P. Moncagatta (2017) “Ecuador: Una década de correísmo”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) 37 (2) 413-448.

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnel (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, 99.

Oszlak, Oscar (1982) “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, XXI (84) 532-548.

Pesantez Avilés, Fernando, Elvira Martín Sabina y Rodolfo Bojorque Chasi (2015) “Una mirada crítica al sistema de acceso a la Educación Superior ecuatoriana”. *Revista Cubana de Educación Superior*, 34(2), 63-76. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0257-43142015000200007&lng=es&tlng=es.

Peters, B. Guy (2005) *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*.. Barcelona: Gedisa.

Quilaqueo, D. y C.D.San Martín (2008) “ Categorización de saberes educativos mapuche mediante la teoría fundamentada”. *Estudios Pedagógicos* XXXIV, 151-168.

RAE, Real Academia de la Lengua Española (2018) *Diccionario de la lengua española*. Barcelona: Espasa. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=UD6SLxx>

Savarí, G. (2015) “Nuevas realidades y nuevo enfoque de la exclusión social en América Latina”. En G. Savari, *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. Ciudad de México: Flacso-CIESAS, págs. Oszlak 25-56

Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública*. Madrid : Alianza.

Tenti Fanfani, Emilio (2012) *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tenti Fanfani, Emilio (2015) *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

UNESCO (2016) “Informe de Resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)”. *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 14 (4) 9-32.

Vasilachis de Gialdino, I. (2013) *Estrategias de la investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa Editorial.

Vera Manzo, E. (2017) “Balance sobre el Ministerio de Educación en los 10 años de gobierno de Rafael Correa”. *El Telégrafo*, págs. Disponible en: <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/columnistas/15/balance-sobre-el-ministerio-de-educacion-en-los-10-anos-del-gobierno-del-presidente-rafael-correa>.

Zimmerman, Martin (2006) *¿Nuevo amanecer? Las dimensiones culturales en los giros a la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: LACASA Books.

Žižek, Slavoj (2007) *En Defensa de la Intolerancia*. Madrid: Sequitur.

Documentos oficiales

Asamblea Constituyente (2008) *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional (2011) *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito, Pichincha, Ecuador.

Consejo Nacional de Educación (2007) *Plan Decenal de Educación*. Quito: Ministerio de Educación.

Consejo Nacional Electoral (2006) *Resultados de la elecciones presidenciales del Ecuador*. Obtenido de <http://cne.gob.ec/es/>

INEC (2011) *Resultados del Censo 2010, Fascículo Tungurahua*. Quito: INEC.

INEC (2012) *Evolución de las variables investigadas en los censo de población y vivienda del Ecuador (1959, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010)*. Quito: inec.

INEVAL (2016). *Resultados educativos, retos hacia la excelencia*. Quito: Ineval.

INEVAL (2017) *Modelo de Evaluación Docente*. Quito- Ecuador: Publicaciones INEVAL.

Ministerio de Educación (2007) *Plan estratégico*. Obtenido de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/K1_Plan_Estrategico_Parte1.pdf

Ministerio de Educación (2009) *Rendición de Cuentas 2008. La Revolución Educativa para el Buen Vivir*. Quito: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2010) *Actualización y fortalecimiento curricular de la Educación General Básica*. Quito: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2010) *Rendición de Cuentas 2009. La Revolución Educativa para el Buen Vivir*. Quito: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2010) *Revolución Educativa. Rendición de Cuentas del Ministerio de Educación*. Quito: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2016) *Estadísticas educativa. Reporte de Indicadores 2015*. Quito: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (23 de marzo de 2018) *Programa Nacional de Alimentación Escolar*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/>

Ministerio de Educación (25 de marzo de 2018) *Estándares de gestión educativa*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/estandares-de-gestion/>

Ministerio de Educación (2018) *Variables de Administración del Ministerio de Educación*. Obtenido de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/Listado_Variables_AMIE.pdf

Ministerio de Educación (2018) *Optimización de la planta docente*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/optimizacion-de-la-planta-docente-busca-mejorar-la-calidad-en-educacion/>

Ministerio de Educación (23 de marzo de 2018) *Juntos por la educación*. Obtenido de <https://juntos.educacion.gob.ec/index.php/sierra-inscribe>

Ministerio de Educación (11 de abril de 2018) *Administración del Programa Nacional de Alimentación Escolar*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/>

Ministerio de Educación (2018) Entrega de uniformes. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/mineduc-entrega-gratuitamente-uniformes-escolares-a-estudiantes-de-instituciones-publicas-del-pais/>

Ministerio de Educación (08 de febrero de 2018) *Empresas reciben capacitación para adjudicar contratos de elaboración de uniformes escolares*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/actores-de-la-eps-receben-capacitacion-para-adjudicacion-de-uniformes-escolares-ciclo-costa-e-insular-2018-2019/>

Ministerio de Educación (2018) *Criterios de ubicación*. Obtenido de educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion/; <https://educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion/>

Ministerio de Educación (2018) *Descripción de la educación General Básica del Ecuador*. Obtenido de https://educacion.gob.ec/educacion_general_basica/

Ministerio de Educación (2012) *Reordenamiento de la Oferta Educativa*. Quito: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2015) *Estadística educativa. Reporte de indicadores*. Quito: Ministerio de Educación.

Registro Oficial de la República de Ecuador (2007) *Emergencia del Sector Educativo*. Quito: Registro Oficial.

SENPLADES (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación Para la Revolución Ciudadana*. Quito: Senplades.

SENPLADES (2010) *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.

SENPLADES (2011) *Plan Nacional de Desarrollo. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: Senplades.

SENPLADE (2013) *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

SENPLADES (2017) *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2010. Toda una vida*. Quito: Senplades.

Cómo citar este artículo:

Pinos Montenegro, Judith Elizabeth (2021) “La igualdad en las políticas públicas para la educación general básica del Ecuador”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 11 N°21: 153-180