



Revista Educación
ISSN: 0379-7082
ISSN: 2215-2644
revedu@gmail.com
Universidad de Costa Rica
Costa Rica

Análisis de redes de diseño participativo de políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016 del Ecuador

Castellanos Vela, Diana Cristina

Análisis de redes de diseño participativo de políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016 del Ecuador

Revista Educación, vol. 45, núm. 1, 2021

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44064134027>

DOI: <https://doi.org/10.15517/revedu.v45i1.40519>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 3.0 Internacional.

Análisis de redes de diseño participativo de políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016 del Ecuador

Participatory Design Public Policy Networks for Addressing School Dropout Rates within the Framework of Ecuador's Ten-Year Education Plan 2006-2016

Diana Cristina Castellanos Vela

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–Flacso Sede Ecuador, Ecuador

diana.castellanosv@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.15517/revedu.v45i1.40519>

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44064134027>

 <http://orcid.org/0000-0002-6651-6857>

Recepción: 26 Marzo 2020

Aprobación: 20 Septiembre 2020

RESUMEN:

Este documento presenta un análisis de la participación de actores en la red que se consolidó en el proceso de diseño de políticas públicas de atención a la deserción escolar, las cuales surgen del Plan Decenal de Educación (PDE) de Ecuador 2006-2016. El interés en este estudio de caso se centra en que, a partir de la aprobación por consulta popular del PDE, el hecho se convirtió en un hito del diseño participativo de las políticas públicas de educación. En este sentido se parte de una indagación de las redes de actores, sustentada en la teoría neoinstitucionalista sociológica del análisis de políticas públicas, y busca identificar qué actantes se vinculan en la arena pública y cómo estos se agrupan a través del intercambio de recursos para posicionarse. Por tanto, y considerando que las políticas educativas cuentan con un amplio abanico de actores intervinientes, el análisis se basa en el Modelo Ideacional propuesto por Kisby (2007) y en el papel de las ideas para identificarlos, describir el contexto, establecer el proceso participativo y definir los resultados de política. A través de este Modelo y de la metodología de Actor – Red, es posible identificar si la construcción del PDE, en cuanto a las políticas de atención a la deserción escolar, fue efectivamente participativa; si estas redes fueron heterogéneas y generaron resultados innovadores, como las tres variables específicas que forman parte de este análisis (Sandström y Carlsson, 2008).

PALABRAS CLAVE: Deserción escolar, Redes de políticas públicas, Diseño participativo.

ABSTRACT:

This document analyzes the participation of a network of stakeholders established to design public policies which address the school dropout phenomenon within the frameworks of arising from Ecuador's Ten-Year Education Plan (PDE) 2006-2016. This study was conducted after the PDE was ratified in a public consultation process, which marked a milestone in the participatory design of public education policies. The study probes at the stakeholder network based on the neoinstitutional sociological theory of public policy analysis to identify which stakeholders are linked to the public arena and how they group together to exchange resources and position themselves. Given that many stakeholders that contribute to the development of educational policies, this study uses the Ideational Model proposed by Kisby (2007) to identify stakeholders, describe the context and decide the participatory process for policy outcomes. Based on this model and the stakeholder network methodology, one can determine if the PDE included a participatory process to address the school dropout phenomenon and if these networks were participatory, heterogenous and produced innovated results, such as the three aforementioned variables which serve as the focus of this study (Sandström y Carlsson, 2008).

KEYWORDS: School Dropout, Public Policy Networks, Participatory Design.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son las decisiones que toman quienes han sido designados como autoridades gubernamentales para intervenir o no en un problema socialmente acordado (Boussaguet, Jacquot y Ravinet, 2009). Este es un proceso social en el cual intervienen distintos grupos de interés para definir estrategias de solución, concebidas como ideales ante ciertas situaciones que se establecen como un problema público

(Fontaine, 2015). Por tanto, es importante considerar que el diseño de las políticas públicas es una superposición de la formulación, la toma de decisiones y la implementación de estas estrategias establecidas y que, en cada una de estas etapas, se involucran distintos actores con sus respectivas ideas, intereses y recursos (Howlett, 2011).

Los estudios tradicionales acerca del diseño de políticas públicas centraban su atención en los actores gubernamentales y los analistas de políticas escogidos por el gobierno para la definición de las problemáticas que debían ingresar en la agenda pública (Howlett, 2014). Esto generaba un análisis centrado en actores estatales los cuales, a partir de las crisis democráticas y de la globalización, fue puesto en entredicho, pues el nuevo orden institucional dejó en evidencia que los gobiernos no son los únicos participantes en el diseño de políticas públicas (Sassen, 2010). Entre los años sesenta y setenta, en la sociología, surge la teoría interorganizacional, esta plantea la interdependencia de los actores a través de sus recursos e intereses (Adam y Kriesi, 2007). A su vez, en la década de los ochenta, se propone el enfoque de redes para las políticas públicas (Porras, 2001). En este marco, Hecló (1993) plantea el concepto de red de asuntos, el cual incorpora el análisis de actores distintos al tradicional triángulo de hierro. Estas redes consideran a participantes que cuentan con conocimiento en un campo específico de política pública y, por tanto, tienen capacidad de agencia y se encuentran en interacción con distintos niveles de toma de decisiones (Hecló, 1993). A partir de estas primeras aproximaciones, se establece que una red de políticas públicas se estructura en función de los vínculos entre distintos actores, en donde se produce un intercambio de recursos y una relación de dependencia (Porras, 2001). En definitiva, el análisis de redes permite identificar el contexto, el proceso de diseño de políticas públicas, las interacciones que se convierten en estratégicas para alcanzar determinados intereses, así como la institucionalización de actores, y se toma en cuenta que la interacción prolongada genera comportamientos y relaciones reguladas (Klijn, 1998).

Por otra parte, se debe considerar que el ámbito de las políticas educativas constituye una arena pública en la cual interviene un amplio abanico de actores. En este sentido, en el área de las políticas educativas, intervienen diversidad de ideas, recursos e intereses. En definitiva, en el ámbito educativo, por su amplitud y la diversidad de necesidades, la participación social es indispensable (Movimiento Ciudadano Contrato Social por la Educación en el Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos, 2013). El Ecuador, en un amplio proceso de participación social, propone en el año 2002 la Agenda Básica para atención de las principales problemáticas de la educación nacional. En esta construcción participan organizaciones políticas, internacionales, sociales, empresariales, académicas y medios de comunicación. Para el año 2006, se propone la Agenda Ciudadana, que busca atender temas como acceso, permanencia, financiamiento y gestión de la educación (Contrato Social por la Educación en el Ecuador, 2006). Esta segunda propuesta participativa se convierte en un compromiso político e instrumento básico para el diseño de políticas educativas, a través de su aprobación mediante consulta popular nacional efectuada en el 2006. De esta forma, los ocho objetivos aprobados pasan a conformar el Plan Decenal de Educación 2006-2016 y se constituyen en política educativa obligatoria.

Tanto a nivel local como regional, las políticas educativas estuvieron centradas en ampliar la cobertura de los sistemas educativos (Moreno, 2013). Esto generó estrategias de universalización de la educación aglutinantes, homogeneizantes y que no atienden a la retención, continuidad, promoción y culminación educativa (Samaniego, 2016). En este sentido, la deserción escolar es el abandono del proceso académico previo a la edad establecida por los niveles obligatorios en un sistema escolar (Torres, Gallo y Acevedo, 2005) y este se constituye como indicador preponderante de la deficiencia de los sistemas y de la exclusión social que se genera al interior de los ellos, de manera específica hacia grupos sociales en situación de vulnerabilidad (Espíndola y León, 2002). Por tanto, la deserción escolar, a través de las distintas ideas e intereses de los grupos de actores vinculados con la educación, se define como uno de los principales problemas sociales del ámbito educativo.

Con estos antecedentes, la presente investigación busca conocer si cuando la estructura de las redes de actores del diseño de políticas públicas se califica como participativa, ¿sus resultados son también innovadores? Se considera que la aprobación por consulta popular de un Plan Decenal de Educación constituye un hito de la participación social en la construcción de políticas públicas de educación y que este plan incorpora la necesidad de atención a la permanencia educativa.

MÉTODO

Para la presente investigación se ha establecido que se utilizará el estudio de caso como estrategia metodológica y, como técnica de análisis, el caso típico del diseño de políticas de atención a la deserción escolar establecidas en el Ecuador, a partir del Plan Decenal de Educación 2006-2016. Esto conlleva un análisis exploratorio que pretende alcanzar el acercamiento entre las teorías y la realidad del objeto de estudio (Martínez, 2006).

Para determinar el caso de estudio, se ejecutó un análisis sobre la situación de la deserción escolar y se evidenció que la región de América Latina y el Caribe cuenta con mayor incidencia de esta problemática. A su vez, en esta región se cuenta con tres idiomas oficiales y, al tomar en cuenta que el presente estudio se desarrolló en español, se seleccionó a los 18 países que cuentan con este idioma como oficial (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2007). A partir de esta selección, se analizó la evidencia de un cambio en el enfoque de las políticas educativas hacia la atención a la deserción escolar. De esta forma, se evidenció la incorporación de la retención educativa como objetivo dentro de los planes nacionales. En cuanto a reformas normativas y de políticas, se consideró como corte al año 2002, considerando que en este período los objetivos educativos mundiales pasan a centrarse en la calidad educativa como enunciado internacional (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2015). De igual manera, se incorpora a los planes nacionales de educación que ya concluyeron su fase de implementación, con la finalidad de poder evidenciar los actores participantes en todo el proceso de diseño. Con estos parámetros, son tres países los que los cumplen: Ecuador, Perú y Venezuela. Finalmente, se seleccionó al Plan Decenal del Ecuador como caso típico, pues este contó con una aprobación por consulta popular nacional.

El presente estudio parte del neoinstitucionalismo sociológico y del enfoque de análisis de redes sociales, el cual busca establecer las formas en las que los grupos se encuentran conectados y su estructura. Para determinar esto, es necesario medir y definir las posiciones en las cuales se ubican los actores y su capacidad de toma de decisiones (Sanz, 2003). En este análisis de redes, la estructura, entonces, se ve determinada a través de la capacidad de agencia de los actores, la cual permite construir vínculos y relaciones, por tanto, determina quién o qué debe estar incluido en la red (Latour, 2001). En este sentido, como lo menciona la Teoría Actor-Red, se debe considerar la existencia de actores no-humanos con agencia, pues cuentan con esta capacidad de actuación o agencia y que se denominan actantes (De Grande, 2013).

El análisis de redes, en el campo de las políticas públicas se define a partir del Modelo Ideacional de Kisby. Este es una crítica al Modelo Dialéctico de Marsh y Smith, del cual se recoge el análisis de la intervención de los actantes al interior de las redes de políticas para generar resultados a partir de las elecciones y la necesidad de visibilizar los cambios suscitados en la red y en el resultado de política por los factores endógenos y exógenos (Kisby, 2007). A estos dos aspectos, el autor incorpora el papel preponderante de las ideas, a las cuales denomina creencias programáticas. Desde esta perspectiva, el Modelo Ideacional evidencia que son las creencias programáticas las que llevan a integrar la red; generan agencia y determinan el resultado de política específico; entender el papel de cada actante y la estructura de la red (Albornoz, 2015).

En este sentido, se inició el proceso de investigación a través del análisis documental, para lo cual se utilizó el método de la retroducción, el cual articula la inducción con la deducción (Ragin, 2017). De esta forma, se parte de un proceso de un análisis bibliográfico enmarcado en el neoinstitucionalismo sociológico y en la teoría de redes, la cual permite generar, de forma central, la necesidad de identificación de actores, ideas y los

vínculos e intercambios que establecen. A partir de esta definición, se desarrolla un proceso de investigación documental centrado en el recorrido histórico, esto permite identificar los momentos en los cuales las ideas y cada actante se va incorporando a la red, así como a la arena de política educativa ecuatoriana.

A través del método de retroducción es posible evidenciar cómo se genera un diálogo constante entre las ideas y las pruebas empíricas para contribuir a la construcción teórica (Ragin, 2017). Este proceso de construcción teórico desencadena en la necesidad de triangulación de la información, para la verificación de los datos obtenidos a través de la investigación documental. Esto lleva a la selección de informantes clave, estos son nombrados y citados, en varias ocasiones dentro de la revisión documental, y a quienes se aplica una guía de entrevista a profundidad, cuyas preguntas se obtienen en el proceso de revisión documental. Por tanto, una vez que se contó con todos estos datos, estos fueron analizados de forma inductiva a partir del marco teórico establecido, de forma específica considerando la Teoría de Redes, e ingresándolos en el esquema planteado para el Modelo Ideacional de Kisby (Martínez, 2006).

Finalmente, para medir la red, el presente estudio se sustentó en tres variables. La primera es la **cohesión**, la cual hace referencia a las propiedades específicas de los vínculos generados entre actores: vínculos mutuos, cercanía entre miembros, frecuencia de los vínculos y frecuencia de los vínculos entre no miembros (Wasserman y Faust, 1994). En este sentido, una red cohesionada es una que puede ser definida como bien conectada y para esto se utiliza como medida la densidad (Sandström y Carlsson, 2008). Como segunda variable se encuentra la **influencia**, que permite identificar la posición que ocupan los distintos actantes, ya que estos pueden ser considerados como más importantes por su ubicación. Para medir la influencia y la participación en la toma de decisiones se utilizan las medidas de centralidad y prestigio (Wasserman y Faust, 1994). Por último, la variable de **innovación** implica que tanto las ideas vinculadas como las acciones emprendidas y los objetivos a alcanzar, pueden ser considerados como nuevos y originales. Este análisis conlleva una interpretación cualitativa de la acción colectiva (Sandström y Carlsson, 2008).

¿CÓMO SE ESTRUCTURÓ EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DESERCIÓN ESCOLAR DEL PDE 2006-2016?

El Modelo Ideacional parte de la capacidad de agencia con la que cuenta la red y sus actores, a partir del rol fundamental de las ideas (Palacios, 2017; Kisby, 2007). Para desarrollar este análisis, el modelo se sustenta en el esquema planteado en la Figura 1.

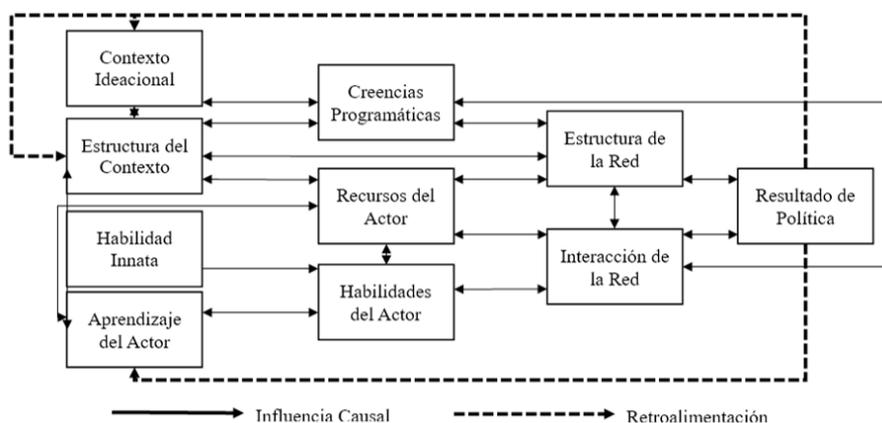


FIGURA 1
Esquema Modelo Ideacional

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de Marsh y Smith, 2000, p.10; Kisby 2007, p.84

En cuanto al contexto ideacional, este es el que brinda un marco de referencia y que, posteriormente otorgará una estructura al contexto (Kisby, 2007). Por tanto, este debe ser considerado en dos fases: la primera, el contexto ideacional el cual evidencia el entorno y considera aspectos económicos, ideológicos y políticos que están en estrecha relación con la red específica (Marsh y Smith, 2000). La segunda fase será el contexto estructural, que está vinculado con el campo de la política pública objeto de análisis. De esta forma, el contexto ideacional permite evidenciar cuáles son las creencias programáticas que se desarrollan con respecto al campo educativo específico (Kisby, 2007).

Con respecto a la presente investigación, el contexto ideacional del Ecuador, desde la década de los noventa, se encontraba sumido en una situación de inestabilidad política y una supremacía de las políticas económicas. Esto también se vio reflejado en el área social, con acciones inestables y enfocadas en las transferencias monetarias condicionadas y de organismos internacionales. En los años 2000 esta situación se estabiliza, en gran medida por la dolarización que asume el país y el incremento de remesas de la población ecuatoriana en situación migrante (Echeverría, 2006). Sin embargo, la reducida inversión social se mantiene y se hace más evidente en la falta de políticas educativas (Espinosa, 2011).

Desde esta perspectiva, el contexto general del país, en el que se desarrolla el diseño participativo del PDE, se centra en tres ideas programáticas. En primer lugar, se evidencia que existe un desinterés en la política social, lo cual se ve reflejado en la reducida inversión social que ejecuta el Estado y que lleva a un predominio de programas y proyectos sociales con financiamiento externo. A su vez, el reducido gasto social desencadena la segunda idea del contexto que se enmarca en la atención a grupos poblacionales focalizados. Esto implica que no se generen programas para toda la población, sino que estas acciones se especializan para cumplir con los parámetros del financiamiento internacional. Finalmente, como tercera creencia programática, se desencadena la generación de programas y proyectos remediales que buscan atender las consecuencias de las problemáticas sociales a corto plazo.

A partir de este contexto ideacional, conforme a la propuesta de Kisby, surge el contexto estructural que permite el análisis de las relaciones y se describe como aquel en el cual las redes operan, en este caso con respecto a las políticas educativas de atención a la deserción escolar (Marsh y Smith, 2000). Para Kisby (2007), el contexto se interpreta a partir de las creencias programáticas de la red y está delineado por la motivación que, a partir de las ideas, tienen los actores para integrarla. De esta forma, el contexto estructural se encuentra definido por aquellos actores e ideas específicas de la política educativa. En este escenario ideacional nacional se inscribe un contexto educativo con una trayectoria que permite considerar la paulatina incorporación de ciertos actores específicos.

Entre la década de los cincuenta y sesenta se generaron reformas educativas que evidencian el protagonismo estatal y la incorporación de dos actores: organizaciones indígenas y gremios de estudiantes y de maestras y maestros (Luna y Astorga, 2011). La idea principal se centró en la búsqueda de reformas educativas a partir de las luchas sociales para expandir la cobertura y la universalización de la educación primaria (Ponce, 2000). A partir de la década de los años ochenta se institucionalizan programas remediales para poblaciones rurales y para poblaciones indígenas. De esta forma, la idea que prima es la instauración de un sistema educativo alternativo y específico para poblaciones previamente excluidas (Vélez, 2008). Así se estructura el contexto educativo y, para la década de los años noventa, se disminuye la inversión nacional en la educación y, junto con el constante cambio de autoridades del Ministerio de Educación, provoca que no se genere política educativa a mediano ni largo plazo. Las condiciones de este contexto provocan que la poca política educativa existente se sustente en un sistema educativo inflexible y homogeneizante, que replica las inequidades sociales (Ponce, 2000; Contrato Social por la Educación en el Ecuador, 2006). Para los años 2000, distintos grupos de sociedad civil empiezan a surgir en esta arena pública (Luna y Astorga, 2011).

Este contexto ideacional educativo, al igual que el nacional, se encuentra marcado por tres ideas programáticas: la primera es una reducida inversión estatal en la política educativa, que otorga protagonismo a programas con financiamiento de organismos internacionales. Como segunda idea se evidencia una atención

focalizada y específica a poblaciones indígenas y de zonas rurales. Esto conlleva a la tercera idea, que se sustenta en programas de corto plazo y a la poca o nula instauración de políticas educativas. Finalmente, en el contexto ideacional educativo, se incorpora una idea: la de un sistema nacional inflexible que, a través de los programas de atención focalizada y remedial, pretende que toda la población se incorpore.

Con estos antecedentes se genera el contexto estructural, en el cual se evidencian las creencias programáticas y los recursos de los actores propios de la red. La primera creencia programática que entra en juego es la mercantilización de la educación *versus* la defensa de la educación pública. Aquí se plasman dos ideas que se encuentran estrechamente vinculadas, en la que la primera idea es la mercantilización de la educación que se sustenta en el establecimiento de criterios de eficiencia y competitividad para concebir la calidad educativa, la atención focalizada con proyectos específicos financiados por actores privados y organismos internacionales (Minteguiaga, 2014). La segunda idea se centra en la defensa de la educación pública, planteada desde el fortalecimiento de las maestras y los maestros y que centra la calidad en la educación a través de la mejora de condiciones laborales (Luna y Astorga, 2011).

Como segunda creencia programática del contexto estructural se encuentra la interculturalidad en la educación (Luna y Astorga, 2011). Esta idea se articula a través de la implementación del Modelo de Educación Intercultural Bilingüe-Moseib, en el cual se potencia la función de cohesión social de las escuelas comunitarias (Vélez, 2008; Venegas, 2016). Esta idea se centra en el interés de la inclusión social y política para la población indígena, en respeto a sus culturas (León, 2011).

Como última creencia programática se encuentra reconocimiento de la educación como un derecho integral que permite el ejercicio de otros derechos y de la ciudadanía participativa. A partir de esta idea, la calidad educativa se sustenta en la equidad para brindar igualdad de oportunidades y promueve la defensa de la niñez. Esta propuesta la sustentan las organizaciones de sociedad civil (Luna, 2013). Desde este contexto nacional, ideacional y estructural educativo, las ideas se estructuran en tres niveles, conforme se plasma en la Figura 2.

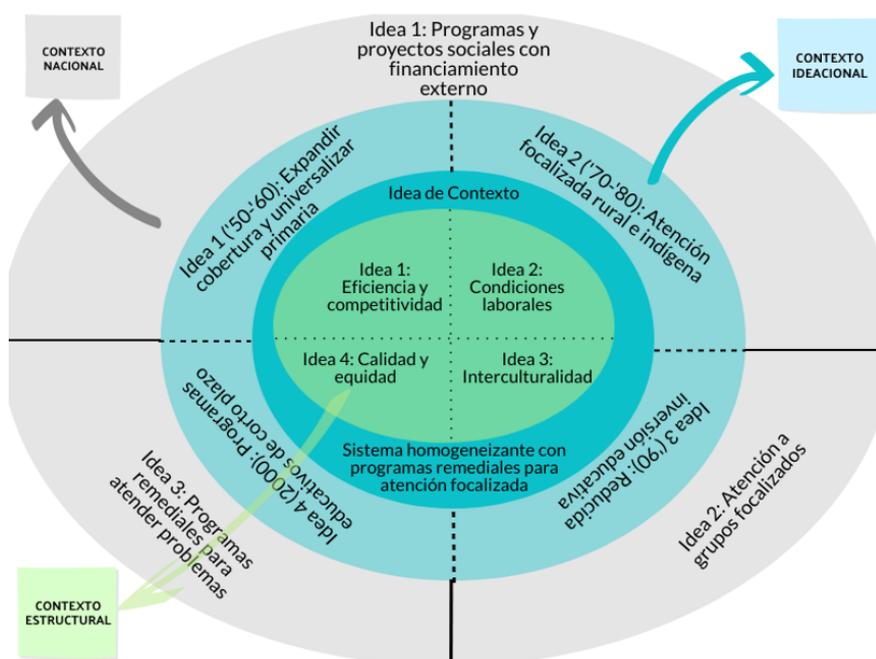


FIGURA 2
Esquema de Ideas de Contexto

Fuente: Elaboración propia

Como se evidencia, a través del contexto estructural, se plantean cuatro ideas, agrupadas en tres creencias programáticas, las cuales permiten delinear los recursos y habilidades de los actores vinculados y estas son el

punto de partida para la conformación de la red (Kisby, 2007). De esta manera, a través de la mercantilización surgen en la arena los organismos internacionales y privados, y que cuentan con recursos como modelos pedagógicos internacionales, financiamiento y asistencia técnica. Por su parte, la defensa de la educación pública provoca la participación de agrupaciones de estudiantes y docentes, quienes tienen como recurso los derechos laborales alcanzados y la unidad. Como parte de la creencia de educación intercultural, planteada por las organizaciones indígenas, se cuenta con la escuela comunitaria y rural que se constituye en articuladora de la comunidad. Por último, la idea de la garantía del derecho a la educación incorpora a actores de las organizaciones sociales, y su principal recurso se centra en los acuerdos desarrollados y en la propuesta de una política nacional.

¿CUÁL ES LA ESTRUCTURA DE LA RED DE POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DESERCIÓN ESCOLAR EN EL MARCO DEL PDE?

El segundo eje de análisis, conforme al Modelo Ideacional, es la estructura de la red y las variables relacionadas con las medidas de esta. Para triangulación de la información abordada y analizada previamente, en esta sección se incorporan datos de las entrevistas efectuadas a informantes claves, seleccionando a tres representantes de los distintos sectores: Lic. Alfredo Astorga, como representante de la Academia, investigador educativo y vinculado a la sociedad civil durante la construcción del PDE; M.Sc. Freddy Peñafiel, como representante del Gobierno y quien desempeñó distintos cargos en el Ministerio de Educación entre 2011 y 2017; Esp. Mario Bustos Rosero, quien participó en la construcción del PDE como miembro de la Ecuarunari, organización indígena vinculada a la educación, y como dirigente del pueblo Cayambe.

La primera de estas ideas programáticas se estructura a partir de la creencia de privatización de la educación *versus* defensa de la educación pública. Esta creencia programática, en la que la primera vía se estructura a partir de los programas educativos específicos, en los cuales la educación se encuentra tercerizada y condicionada a los organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, la banca nacional y otros (Echeverría, 2006). El principal recurso de estos actores es la relación directa de sus propias unidades ejecutoras con los gobiernos locales, escuelas rurales y comunitarias y con el Ministerio de Economía y Finanzas (Minteguiaga, 2014). Ninguno de los entrevistados hace referencia a la participación de estos actores durante la etapa de formulación del PDE, lo que permite interpretar que no existía una idea unificada sobre la deserción escolar. Así mismo, Astorga (A. Astorga, comunicación personal, 10 de abril de 2019) menciona que las agencias tuvieron una participación intermitente en la construcción del PDE, sin embargo, asumen un rol participativo y estable en la implementación de políticas educativas a través de los programas aplicados previamente y el financiamiento. Con respecto a estos mismos actores, Peñafiel (F. Peñafiel, comunicación personal, 14 de mayo de 2019) expresa que existió una amplia participación de la cooperación internacional en la fase de implementación, en especial de agencias como Unesco y Unicef.

Como segunda vía de esta primera idea programática se encuentra la defensa de la educación pública, sustentada en la defensa de derechos laborales de las maestras y los maestros. Esta sección vincula a la Unión Nacional de Educadores - UNE, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador-FEUE- y la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador-FESE (Luna y Astorga, 2011). Su principal recurso es la articulación como un bloque unificado, aunque estas organizaciones no vinculan a la totalidad de docentes ni estudiantes. Como otro recurso se encuentra la estrecha relación con las escuelas más grandes a nivel nacional, institutos normalistas y la universidad pública (Zamora, 2009). Conforme lo plantea Astorga (A. Astorga, comunicación personal, 10 de abril de 2019), en el momento de construcción del PDE estos gremios se encontraban presentes, sin embargo, su propuesta se centró en la defensa de temas laborales docentes. Durante el proceso de implementación, la participación de estas organizaciones se bloquea por la intervención directa del gobierno. Por otro lado, Peñafiel (F. Peñafiel, comunicación personal, 14 de mayo de 2019) menciona que se contó con la participación de estudiantes y maestras y maestros en la implementación

de las políticas educativas a través de otros grupos que, más adelante, se conformaron en nuevos gremios, entre estos: la Red de Maestros, como la organización más grande de representación de docentes desde 2006, el Frente Unionista de Trabajadores de la Educación-FUTE, la Organización de Profesores de Educación General Básica de Guayaquil y muchas otras. Con respecto a esta participación, Bustos (M. Bustos, comunicación personal, 23 de mayo de 2019) plantea que, al momento de la implementación, esta fue manipulada por el gobierno, ya que no existió una conformación orgánica de estos nuevos organismos.

Como segunda creencia programática se encuentra aquella centrada en la educación intercultural, en la que participan como actantes principales las organizaciones indígenas (Vélez, 2008). Esta también vincula a gobiernos locales donde la población indígena es mayor y a su propio partido político, denominado Pachakutik. En esta idea, cada actor participa también como veedor de aquellas políticas o programas educativos (Echeverría, 2006), por lo que su principal recurso es la capacidad organizativa de los pueblos y nacionalidades, quienes generan mecanismos de exigibilidad y establecen procesos de participación permanente. Conforme lo menciona Bustos (M. Bustos, comunicación personal, 23 de mayo de 2019), el movimiento indígena inició el proceso de exigibilidad de políticas de educación con la agenda de la niñez, en la cual se planteaba que la deserción escolar debía ser evaluada de manera integral y donde se considere que la problemática escolar no es exclusiva de la educación, pues tiene causas estructurales. El planteamiento de las organizaciones indígenas se centró en la atención al desarrollo integral de la niñez, desde una perspectiva de pertinencia cultural. En cuanto a la implementación de políticas de atención a la deserción escolar, Bustos refiere que se evidenció que estas no daban respuesta a las necesidades de pueblos y nacionalidades. Astorga (A. Astorga, comunicación personal, 10 de abril de 2019) refiere que la participación de las organizaciones indígenas, durante la fase de construcción del PDE, tuvo dificultades. A su vez, al momento de la implementación, el gobierno coopta y funcionaliza los intereses de la población indígena. En contraposición, Peñafiel (2019) menciona que las políticas sí tuvieron pertinencia cultural y, para esto, el Estado generó la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe al interior del Ministerio de Educación.

Como tercera creencia programática se encuentra aquella fundamentada en la educación como un derecho que, como menciona Astorga (A. Astorga, comunicación personal, 10 de abril de 2019), parte de abordar la problemática como el abandono escolar, para devolver la responsabilidad de este hecho al sistema escolar. Esta diferencia en el concepto permite pasar de la cobertura y la tasa de matrícula a un enfoque multicausal para establecer medidas de retención al interior del sistema. Dentro de esta creencia y durante la fase de formulación, el rol protagónico lo tienen las organizaciones de sociedad civil. Este mismo protagonismo pasa a ser asumido por el Estado durante la implementación pues la sociedad civil que participó en la formulación de las propuestas y se retiró, sin entender que la participación involucra el proceso completo. En esta misma línea, Peñafiel (F. Peñafiel, comunicación personal, 14 de mayo de 2019) añade que en la fase de implementación se contó con la participación de varios movimientos y grupos, entre los que se destaca a docentes, estudiantes, rectores y se nombra también a Grupo Faro, como única organización de sociedad civil. En este sentido, el protagonismo oscila entre actantes de la sociedad civil y del Estado. Como parte del Estado, se encuentra un actor que cobra relevancia en tres momentos específicos, aunque su nombre cambia en cada período: inicialmente, como Congreso Nacional es quien aprueba la consulta popular sobre el PDE en 2006; en un segundo momento, como Asamblea Nacional Constituyente de 2008, incorpora ciertos aspectos del PDE en la Constitución de la República del Ecuador; y finalmente, como Asamblea Nacional genera la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) como una legislación educativa específica que se sustenta en la propuesta del PDE (Echeverría, 2006).

Con respecto a la participación del Estado, las entrevistas manifiestan que esta actuación se centró en un cambio de la estructura del propio Ministerio de Educación. En este sentido, Peñafiel (F. Peñafiel, comunicación personal, 14 de mayo de 2019) plantea que el rol protagónico del Estado se asume dado que la implementación de políticas públicas tiene un costo de oportunidad que debe ser evaluado y que esta es una responsabilidad única del Ministerio de Educación. Asimismo, Astorga (A. Astorga, comunicación

sus ideas (Wasserman y Faust, 1994). En cuanto a la heterogeneidad de esta red, se ha obtenido el dato de la densidad que permite evaluar qué tan cohesionada se encuentra una estructura (Sandström y Carlsson, 2008). En este sentido, y considerando que la densidad de esta red es de 0,047, se puede evidenciar que esta tiene un alto nivel de heterogeneidad.

¿LOS RESULTADOS DE POLÍTICA SON INNOVADORES?

Como último eje de análisis del Modelo Ideacional se considera al resultado de política. Es el resultado de política el que permite evidenciar las ideas, los intereses y los actores que se posicionaron en una red. Para evaluar si un resultado de política es innovador se requiere considerar dos criterios: el primero conlleva verificar que la incorporación de la política surja a partir de la detección de la necesidad específica, es decir en el marco de la discusión y formulación de la necesidad pública que requiere ser atendida y que involucra a ciertos actores en la arena pública. En segundo lugar, para que este resultado sea calificado como innovador, se requiere calificar que este no se haya implementado antes del diseño o no cuente con trayectoria previa.

Considerando estos dos factores, tanto en la bibliografía y en las entrevistas se enuncian una serie de políticas públicas que cuentan con una trayectoria previa y que no pueden ser consideradas como innovadoras. Este es el caso del fortalecimiento de la educación técnica y del Moseib, resultados de política que surgen en la década de los setenta y con la finalidad de impulsar la ampliación de la cobertura y de incorporar dentro del sistema educativo a la población indígena y rural (Luna y Astorga, 2011; Minteguiaga, 2014). Lo mismo sucede con la incorporación de la obligatoriedad de diez años de educación básica y la implementación de las pruebas *Aprendo* para evaluar los niveles de aprendizaje. Ambas políticas públicas implementadas en distintos momentos en el Ecuador, si bien estuvieron centradas en atender la calidad de la educación como foco central para atender la deserción escolar, contaron con una trayectoria previa al PDE y en los años noventa (Ponce, 2000; Luna y Astorga, 2011). En los años 2000 se implementa otra serie de programas educativos, como las escuelas saludables y los proyectos medio ambientales, que, aunque se plantean como estrategias para atender a la deserción escolar, no responden a ninguna de las creencias programáticas de la red. Por último, se plantean dos políticas sociales que buscan garantizar la permanencia educativa y que, sin embargo, fueron implementadas en la década de los años noventa. La primera es el Programa de Alimentación Escolar (PAE) el cual atiende la nutrición como incentivo para la permanencia escolar y el Bono de Desarrollo Humano (BDH) que se incorpora como una transferencia monetaria para mujeres con hijos menores de edad y que pretende otorgar un soporte económico para que niñas, niños y adolescentes no abandonen la escuela por la necesidad de trabajar (Ponce, 2000).

En definitiva, conforme al análisis desarrollado a la trayectoria de políticas educativas de atención a la deserción escolar, al diseño participativo y al PDE 2006-2016, existe una sola política educativa que cumple con ser innovadora. Esta se centra en el incremento de presupuesto del Estado destinado a educación y la eliminación del pago de cuotas extraordinarios o gastos secundarios de las familias en la educación pública. Esta política permite que las y los estudiantes de instituciones públicas dejen de cubrir todos los costos que limitaban su continuidad educativa, resultado de la política que posiciona la creencia programática de garantía de derechos y de calidad y equidad, sostenida por las organizaciones de sociedad civil (Luna y Astorga, 2011).

De acuerdo con lo argumentado por Astorga (A. Astorga, comunicación personal, 10 de abril de 2019), esta se podría considerar como una política innovadora y que, efectivamente, surge de las propuestas y planteamientos del PDE. Esta eliminación de barreras económicas de acceso y permanencia permitió cubrir aspectos multicausales de la deserción escolar y se vincula con la eliminación de cuotas de ingreso, así como la dotación de uniformes, textos escolares y transporte. Con respecto a esta misma política, Peñafiel (F. Peñafiel, comunicación personal, 14 de mayo de 2019) argumenta que, desde el Estado, se la evaluó como innovadora. Esto considerando que se eliminan las barreras y se permite la retención escolar a poblaciones históricamente

excluidas, sobre todo de zonas rurales y urbanas marginales, a través de la dotación focalizada de uniformes y universal de libros de texto, eliminación de cuotas extraordinarias y que incluyó otras políticas asociadas como la del desarrollo profesional docente, que permitió que el Estado asuma la remuneración de todos las y los docentes de las instituciones públicas a nivel nacional. Por otro lado, Bustos (M. Bustos, comunicación personal, 23 de mayo de 2019) plantea que esta no tuvo pertinencia cultural, pues los uniformes no siempre respondían a la vestimenta de cada pueblo y nacionalidad; lo mismo sucedía con los textos escolares y con las y los docentes, quienes no conocían la cultura ni la lengua de las comunidades a las que eran asignados, por lo que esta política no incluyó la demanda de las organizaciones y poblaciones indígenas.

De esta forma, a través del análisis de políticas públicas ejecutado conforme a la descripción de la variable de innovación, esta política educativa cumple con todos los requisitos para ser considerada como tal: no tiene una trayectoria previa en el país; atiende a la necesidad social de la retención escolar; incorpora las distintas creencias programáticas con respecto a la atención a las causas estructurales de la deserción, también atiende a solicitudes laborales de las y los docentes y, adicionalmente, considera a la educación como un derecho.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Con respecto a la intención de conocer si cuando la estructura de las redes de actores del diseño de políticas públicas se califica como participativa, ¿sus resultados son también innovadores?, el análisis previamente planteado permitió identificar que la estructura de la red de política pública para la atención a la deserción escolar es heterogénea, se basa en tres creencias programáticas y esta red generó un solo resultado de política el cual fue posible calificarlo como innovador. De esta manera es posible evidenciar que, a partir de la pregunta planteada y el análisis desarrollado desde los enfoques teóricos previamente presentados, se puede identificar que el diseño participativo generado en esta red de políticas públicas contó con una amplia gama de actores en el momento de la formulación y, sin embargo, a partir de la implementación, el proceso de toma de decisiones se centró en el Estado. De esta forma, y como se evidencia a partir del análisis elaborado de las políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del PDE de Ecuador 2006-2016, solo se identificó un resultado de política que fue posible calificar como innovador.

Adicionalmente, en el proceso de formulación de políticas de atención a la deserción escolar, se evidenció que los actores se integran a partir de las creencias programáticas y que la centralidad está liderada por el PDE que incorpora a cada una de estas. Al pasar a la etapa de implementación, la participación de actores se restringe, y la toma de decisiones pasa a ser de las instituciones del Estado. Incluso, según lo argumenta Astorga (A. Astorga, comunicación personal, 10 de abril de 2019), muchas de estos actantes son retirados o se retiran. De esta forma se alcanza, una implementación centralizada desde el Estado y en la que solo intervienen ciertos actores seleccionados directamente por quien cumple con la función de traductor y punto de paso obligado, es decir del Ministerio de Educación. Esto evidencia que, aunque el proceso de aprobación del PDE mediante consulta popular nacional fue un hito histórico, este hecho no se constituyó un ejercicio real de la democracia deliberativa, como una nueva propuesta de gobernanza.

Finalmente, y como conclusión, se puede mencionar que la red de políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016, inicialmente fue participativa y contó con la presencia de gremios de maestras y maestros, estudiantes, organizaciones internacionales, empresas privadas nacionales e internacionales, organizaciones de sociedad civil, organizaciones políticas y entidades del Estado. Todos estos actores estuvieron presentes a partir de organismos incorporados previamente en el ámbito de las políticas educativas. Como se puede evidenciar, en este escenario no se encuentran incorporados estudiantes, docentes y familias que no estuvieran organizados. Posteriormente, como lo mencionan los informantes clave, la centralidad en la toma de decisiones la asume el Estado y sus distintas entidades, y esto conlleva que ciertos organismos ya no se encuentren incluidos en la red de políticas de atención a la deserción escolar, en la fase de implementación. A su vez, esto conlleva que sean

nuevos organismos de estudiantes, docentes y familias quienes se incorporan. Lo cual, al decir por parte de los informantes clave, estas entidades se encuentran sistematizadas en la propia estructura del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam, S. y Kriesi, H. (2007). El enfoque de redes. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp.139-348). Buenos Aires, Argentina: Editorial Westview Press.
- Albornoz, M. (2015). Las Redes de Política. En A. Carrillo (Ed.), *El Rol del Estado: contribuciones al debate* (pp. 157-187). Quito, Ecuador: SENPLADES y FES-ILDIS.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2015). *Las Leyes Generales de Educación en América Latina – El Derecho como Proyecto Político*. Buenos Aires, Argentina: Coordinación Editorial Camila Croso. Recuperado de clade_Las_Leyes_Generales_de_Educacio#n_en_Ame#rica_Latina.pdf
- Contrato Social por la Educación en el Ecuador. (2006). *Agenda Ciudadana por el Ecuador 2007-2015*. Quito, Ecuador: Editorial Cuadrante.
- De Grande, P. (2013). Constructivismo y sociología. Siete tesis de Bruno Latour. *Revista Mad*, (29), 48-57. Recuperado de <https://doi.org/10.5354/0718-0527.2013.27345>
- Echeverría, J. (2006). *Ciudadanizando la Política: Aportes de Políticas Públicas para el Debate Nacional Ecuador 2006*. Quito, Ecuador: Grupo FARO.
- Espíndola, E. y León, A. (2002). La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Ibero Americana de Educación*, 30, 39-62. Recuperado de <https://doi.org/10.35362/rie300941>
- Espinosa, B. (2011). Las Políticas Sociales en Ecuador del Siglo XX. En O. Zambrano-Mendoza (Ed.), *Estado del País: Informe cero Ecuador 1950 - 2010* (pp. 285-290). Quito, Ecuador: Comité Editorial FLACOS, Contrato Social por la Educación, Universidad de Cuenca, ESPOL, ODNA y PUCE.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Anthropos y FLACSO Ecuador
- Heclo, H. (1993). Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo. En L.F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 257-284). México, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Enlace de referencia: https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2016/04/l0001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York, United States: Routledge.
- Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sci.*, 47, 187–207. Doi: <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Kisby, B. (2007). Analysing Policy Networks: Towards an ideational approach. *Policy Studies*, 28(1), 71-90. Doi: <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>
- Klijjn, E. (1998). Redes de Políticas Públicas: Una Visión General. En W. Kickert y J. Koppenjan (Ed.), *Manejando Redes Complejas* (pp. 5-45). Londres, Reino Unido: SAGE Publications.
- Latour, B. (2001). La referencia circulante: muestreo de tierra en la selva amazónica. En B. Latour (Ed.), *La esperanza de pandora: ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia* (pp. 88-98). Barcelona, España: GEDISA.
- León, J. (2011). Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos. En O. Zambrano (Ed.), *Estado del País: informe cero Ecuador 1950-2010* (pp. 207-229). Quito, Ecuador: Comité Editorial FLACOS
- Luna, M. (2013). Educación: Estado, mercado: ¿Y la sociedad civil? En M. Luna (Ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador* (pp. 275-282). Quito, Ecuador: Comité Editorial Contrato Social por la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos y Educación Sin Fronteras.

- Luna, M. y Astorga, A. (2011). Educación 1950-2010: Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos. En O. Zambrano (Ed.), *Estado del País: Informe cero Ecuador 1950 - 2010* (pp. 291-306). Quito, Ecuador: Comité Editorial FLACOS
- Marsh, D. y Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48(1), 4-21. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión: revista de la División de Ciencias Administrativas de la Universidad del Norte*, (20), 165-193.
- Mintegiuga, A. (2014). Políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" en Ecuador (1980-2010). En M. Romero Flores (Ed.), *Las Oscilaciones de la Calidad Educativa en Ecuador, 1980-2010* (pp. 27-134). Quito, Ecuador: IAEN.
- Moreno, D. (2013). La Deserción Escolar: Un problema de carácter social. In *Vestigium Ire*, 6(1), 115-124. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/795>
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2007). *Reforma y Acuerdos Educativos: Políticas Educativas*. Recuperado de <http://www.oei.es/historico/reformaseducativas/politicas.htm>
- Palacios, D. (2017). Los Enfoques Dialéctico e Ideacional y la Teoría Descentrada para el Análisis de Políticas Públicas. *Revista Ecuatoriana de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 1(3), 56-84.
- Ponce, J. (2000). *La Educación Básica en el Ecuador: Problemas y Propuestas de Solución*. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Frente Social.
- Porras, J. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos XIX*, 19(57), 721-745.
- Ragin, C. (2017). *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores
- Samaniego, J. (2016). Cobertura del sistema escolar: ¿todos entran? Jóvenes que no concluyen la escolar: un desafío pendiente. En A. Arellano (Ed.), *MingaLibro: Hacia una sociedad educadora. Propuestas para el debate* (pp. 130-141). Quito, Ecuador: Grupo Faro.
- Sandström, A. y Carlsson, L. (2008). The Performance of Policy Networks: The relation between Network Structure and Network Performance. *The Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1/j.1541-0072.2008.00281.x>
- Sanz, L. (2003). Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, (7), 21-29. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10261/1569>
- Sassen, S. (2010). Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas. En G. Teubner, S. Sassen, y S. Krasner (Eds.), *Estado, soberanía y globalización* (pp. 104-135). Bogotá, Colombia: Siglo del hombre.
- Torres, J., Gallo, L. y Acevedo, D. (2005). Causas y consecuencias de la deserción y repitencia escolar: una visión general en el contexto Latinoamericano. *Cultura, Educación y Sociedad*, 6(2), 157-187. Recuperado de <https://revistas.cuc.edu.co/culturaeducacionysociedad/article/view/904>
- Vélez, C. (2008). Trayectoria de la educación intercultural en Ecuador. *Educación y Pedagogía*, (52), 103-112. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeypp/article/view/9886>
- Venegas, H. (2016). *Propuestas Ciudadanas de Políticas Públicas Educativas: Locales y Nacionales*. Quito, Ecuador: Contrato Social por la Educación.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Application*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zamora, M. (4 de Agosto de 2009). *Unión Nacional de Educadores*. Recuperado de <https://bit.ly/346n6wb>

CC BY-NC-ND