



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**FLACSO-ECUADOR**

**LABORATORIO DE INTERCULTURALIDAD**

**PROGRAMA**

**INTERCULTURALIDAD, EDUCACIÓN Y SALUD NUTRICIONAL**

**ANÁLISIS DEL REORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA EN EL  
ECUADOR. UN ESTUDIO DE CASO EN LAS COMUNIDADES KICHWA SAN  
MIGUEL ALTO Y SAN MIGUEL BAJO DEL CANTÓN OTAVALO DE LA  
PROVINCIA DE IMBABURA**

**diciembre de 2017**

# Contenido

<b>1</b>	<b><u>ANTECEDENTES</u></b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b><u>CONTEXTO SOCIOEDUCATIVO EN AMÉRICA LATINA Y ECUADOR: APUNTES SOBRE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE</u></b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>CONTEXTO SOCIOEDUCATIVO Y DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE EN EL ECUADOR</b>	<b>13</b>
2.1.1	HISTORIA DE LA EIB EN ECUADOR Y LA LUCHA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA	15
<b>3</b>	<b><u>MARCO NORMATIVO</u></b>	<b>22</b>
<b>3.1</b>	<b>NORMATIVA INTERNACIONAL</b>	<b>22</b>
3.1.1	CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)	23
3.1.2	CONVENIO SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CDN)	24
3.1.3	DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	24
<b>3.2</b>	<b>NORMATIVA NACIONAL</b>	<b>24</b>
3.2.1	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (CRE)	25
3.2.2	CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	27
3.2.3	PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR	27
3.2.4	LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL	29
<b>3.3</b>	<b>NUEVO MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA</b>	<b>31</b>
3.3.1	PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR 2006-2015 Y 2016-2025	32
3.3.2	PLAN DE REORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA	35
<b>4</b>	<b><u>MARCO TEÓRICO</u></b>	<b>40</b>
<b>4.1</b>	<b>ORÍGENES DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>	<b>40</b>
<b>4.2</b>	<b>INTERCULTURALIDAD</b>	<b>41</b>
<b>4.3</b>	<b>INTERCULTURALIDAD EN LA EDUCACIÓN</b>	<b>46</b>
<b>4.4</b>	<b>ENFOQUE DE DERECHOS</b>	<b>48</b>
<b>4.5</b>	<b>CALIDAD EDUCATIVA</b>	<b>50</b>
<b>5</b>	<b><u>ESTADO DEL ARTE</u></b>	<b>55</b>

<b>6</b>	<b><u>MARCO METODOLÓGICO</u></b>	<b>61</b>
<b>6.1</b>	<b>FASES DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>63</b>
6.1.1	RECONOCIMIENTO DE CAMPO	63
6.1.2	ANÁLISIS Y REVISIÓN DOCUMENTAL	63
6.1.3	CONSTRUCCIÓN DE VARIABLES E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	64
6.1.4	EJECUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS	65
6.1.5	PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN	65
<b>6.2</b>	<b>OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>66</b>
<b>7</b>	<b><u>EL PLAN DE REORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA EN ECUADOR: COMPRESIONES DESDE LA INSTITUCIONALIDAD Y CIFRAS DESTACADAS AL CIERRE DEL AÑO 2016</u></b>	<b>68</b>
<b>8</b>	<b><u>ESTUDIO DE CASO: APORTES Y DESAFÍOS DEL PLAN DE REORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA EN SAN RAFAEL DE LA LAGUNA</u></b>	<b>79</b>
8.1	CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, HISTÓRICA, CULTURAL Y AMBIENTAL DE LA ZONA DE ESTUDIO	79
8.2	DESCRIPCIÓN DEL PLAN DE REORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA EN LA PARROQUIA DE SAN RAFAEL DE LA LAGUNA	82
8.3	EL PLAN DE REORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA APORTES Y DESAFÍOS SOBRE LA EIB Y LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA DE SAN RAFAEL DE LA LAGUNA	84
8.3.1	SITUACIÓN DE LA INTERCULTURALIDAD EN LA EDUCACIÓN EN SAN RAFAEL DE LA LAGUNA	84
8.3.2	EFFECTOS DEL PLAN DE REORDENAMIENTO SOBRE LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	96
8.4	EFFECTOS DEL PLAN DE REORDENAMIENTO SOBRE LAS FAMILIAS Y ESTUDIANTES DE SAN RAFAEL DE LA LAGUNA	102
8.4.1	EFFECTOS SOBRE LA MOVILIZACIÓN DE ESTUDIANTES	103
8.4.2	CAMBIOS NUTRICIONALES E IMPACTOS AL BIENESTAR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	108
8.4.3	ECONOMÍA DEL HOGAR	110
8.4.4	ENTORNO EDUCATIVO	115
<b>9</b>	<b><u>ANÁLISIS Y CONCLUSIONES SOBRE LA APLICACIÓN DEL PLAN DE REORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA</u></b>	<b>123</b>

<b>9.1</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>135</b>
<b>10</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>137</b>
<b>10.1</b>	<b>LISTA DE ENTREVISTAS</b>	<b>143</b>

---

## **Laboratorio de Interculturalidad Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

### **Equipo de coordinación**

Anita Krainer – Laboratorio de Interculturalidad de la FLACSO  
Alejandra Chaves - Laboratorio de Interculturalidad de la FLACSO  
Martha Guerra - Laboratorio de Interculturalidad de la FLACSO  
Manuel Castro - ECUARUNARI  
Anna Vohlonen – UNICEF  
Pachakutik Macas – UNICEF

### **Equipo de investigación del Laboratorio de Interculturalidad de la FLACSO**

Alejandra Chaves  
Rommel Lara  
Lucía Pérez

### **Equipo de investigación de ECUARUNARI**

Inés Cotacachi Amaguaña  
Elvia Criollo Farinango  
Taury Montalvo Ramírez  
Edwin Túquerrez Juma  
Ernestina Yáñez Anrango

### **Análisis Estadístico**

Fernando Carrasco – FLACSO

### **Edición**

Maytté Gavilánes y Marisol Rodríguez – FLACSO

### **Equipo de apoyo técnico**

María Fernanda Plascencia – FLACSO  
Natalia Valarezo  
Carla Valdospino  
Tania Zabala – FLACSO

### **Reconocimiento:**

El Laboratorio de Interculturalidad de la FLACSO expresa su agradecimiento y reconocimiento a todas las familias, docentes, autoridades comunitarias y funcionarios del sistema público de educación de San Rafael de la Laguna y de ECUARUNARI. Sus aportes y experiencias permitieron la construcción de este documento.

## **1 Antecedentes**

El Ministerio de Educación del Ecuador (MINEDUC) inició, en el año 2010, un proceso de transformación del modelo de gestión educativa, bajo los lineamientos propuestos por la Reforma Democrática del Estado, impulsada desde la Secretaria de Planificación del Ecuador (SENPLADES), que busca incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación de las entidades públicas, priorizando temas estructurales de interés nacional (MINEDUC 2012).

El objetivo del Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE) es mejorar la gestión y desarrollo profesional de sus servidores públicos, a través de la renovación y automatización de los procedimientos para la atención del público. Para lograrlo, se ejecutan procesos de reestructuración institucional, desconcentración hacia niveles de gestión territorial, fortalecimiento de los servicios para la ciudadanía y una nueva práctica en el servicio público (MINEDUC 2012).

El proceso de transformación del modelo se instaura con la publicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), suscrita en el mes de marzo de 2011, que establece la división del territorio nacional en zonas, distritos y circuitos conformados a su vez, por cuatro niveles de gestión: uno central y tres de gestión desconcentrada, que son las administraciones zonales, distritales y circuitales (LOEI, Título III, Capítulo cuarto, de los niveles de gestión de la autoridad educativa nacional, Art. 25 al Art. 27).

Además, en la disposición transitoria décima tercera de la LOEI se indica que “con el objeto de mejorar la gestión del actual Ministerio de Educación, durante los años 2011 y 2012 se ejecutará un proceso de reestructuración” (LOEI, Título VIII, Disposiciones Transitorias, Décima tercera), que facultan al MINEDUC para realizar cualquier acción, de conformidad con la Constitución de la República y la Ley, centrado en mejorar el recurso humano y crear las direcciones o unidades que fueren necesarias para su cumplimiento.

En el año 2012, mediante Acuerdo Ministerial N° 020-12, se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación en el que se establecen las atribuciones y responsabilidades de cada nivel de gestión. La misión señalada en este estatuto es garantizar

el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana (Acuerdo Ministerial 020-12, Título 1, Art. 1).

Para su cumplimiento, se establecen ocho objetivos estratégicos, acordes con el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015. El objetivo cinco se refiere al “Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas de conformidad con la normativa legal pertinente” (Acuerdo Ministerial 020-12, Título 1, Art. 2), dentro de este objetivo se inserta el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, diseñado durante el año 2012 y ejecutado a partir del 2013.

El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa responde a esta división territorial en zonas, distritos y circuitos, con la finalidad de mejorar la calidad, cobertura y eficiencia del servicio educativo (MINEDUC 2012a). Este plan centra su accionar en la fusión, cierre y creación de establecimientos educativos a nivel urbano y rural, después de un análisis que responde a criterios y lineamientos técnicos como: la caracterización de la demanda y de la oferta y el cálculo del déficit y superávit de cobertura.

La implementación de este plan, a nivel local, ha generado cambios trascendentales en la oferta académica de educación básica. Los impactos en el medio rural han sido los más visibles debido a la situación socioeconómica de las familias usuarias, la dispersión poblacional, la diversidad cultural y el objetivo mismo de la Educación Intercultural Bilingüe que nace de la lucha del movimiento indígena justamente desde y para estas zonas. Estos cambios se han analizado por diferentes movimientos sociales, la academia y el Estado, al iniciar el nuevo período presidencial en mayo 2017. Dando como resultado, demandas planteadas desde la ciudadanía para establecer estrategias concebidas desde el territorio y lograr una mejor calidad, cobertura y eficiencia del servicio educativo, conforme lo esboza el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa.

Por este motivo, UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y el Laboratorio de Interculturalidad de FLACSO Ecuador (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), en coordinación con la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad

Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), se proponen indagar sobre los aportes y límites del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa; con el fin de contribuir, desde la academia y los propios actores comunitarios, a un mejor entendimiento de la oferta educativa y sus impactos en las y los estudiantes, las familias, las comunidades, las organizaciones de base y otros actores que se encuentran en su área de influencia.

La investigación es de carácter cualitativo y centra su atención en la aplicación de este plan en zonas rurales, en las que hay o hubo Escuelas Comunitarias o Interculturales Bilingües, por lo que se ha seleccionado como estudio de caso a la parroquia San Rafael de la Laguna y sus comunidades: San Miguel Alto y San Miguel Bajo ubicadas en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura.

La selección de este caso responde a una serie de criterios identificados por UNICEF, ECUARUNARI y FLACSO. Por su parte, la provincia de Imbabura, a la que pertenecen las comunidades seleccionadas, presenta un nivel de analfabetismo de 10,6% (respecto al nacional de 6,8%) cifra que redujo 2,8 puntos porcentuales en el período 2001-2010 (SENPLADES 2014) y que la posiciona como una de las provincias con mayor tasa de analfabetismo a nivel nacional. De igual forma, es una de las provincias con mayor rezago educativo, es decir que el 8,47% de la población de más de 15 años en Imbabura no ha terminado la educación básica; cifra que también se refleja en el promedio de años de escolaridad que tan solo alcanza 8,6 años, bajo el promedio a nivel nacional. La situación de la población indígena es aún más alarmante, con 4,5 años de escolaridad y un 28,1% de analfabetismo (INEC, 2010).

El interés específico en la parroquia San Rafael de la Laguna responde a la dinámica que la ejecución de este plan ha generado en la zona, que incluye resistencia de familias y comunidades al cierre de establecimientos educativos, abandono de infraestructura, incidentes que afectan a estudiantes y la próxima apertura de una Unidad Educativa del Milenio, que en las comunidades San Miguel Alto y San Miguel Bajo, tienen un impacto particular tras el cierre de sus instituciones educativas comunitarias.

El resultado de esta investigación permite conocer los aportes y desafíos de la ejecución del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, en San Rafael de la Laguna, como estudio piloto, y a la par generar capacidades de investigación en un grupo de 28



jóvenes investigadores locales, para replicar esta investigación a nivel de la Sierra ecuatoriana por parte de UNICEF y ECUARUNARI.

En este sentido, el alcance de este resultado incluye:

- Diseño de la metodología de investigación;
- Diseño de la metodología de capacitación e investigación.
- Ejecución de dos capacitaciones prácticas que incluyen el levantamiento, procesamiento y análisis de información dirigidas a los jóvenes investigadores locales, con la finalidad de replicar esta investigación en todas las provincias adscritas a ECUARUNARI.
- Elaboración de documento final sobre “Aportes y límites del Reordenamiento de la Oferta Educativa en el Ecuador. Un estudio de caso en las comunidades kichwa San Miguel Alto y San Miguel Bajo del cantón Otavalo de la provincia de Imbabura” en el que se analiza e incluye la información resultante del estudio de caso en las comunidades de la parroquia San Rafael de la Laguna, que se presenta en el actual documento.

Los resultados de esta investigación desarrollada por FLACSO, como los levantados a nivel de la Sierra ecuatoriana por ECUARUNARI y UNICEF, tienen como finalidad aportar a la estructuración de nuevas estrategias y acciones en la implementación de este plan, para un desarrollo contextualizado y adecuado a la realidad de cada localidad.

## **2 Contexto socioeducativo en América Latina y Ecuador: apuntes sobre la Educación Intercultural Bilingüe**

Para analizar cualquier política pública que impacte en la educación de la población ecuatoriana, es necesario acercarnos al contexto socioeducativo a nivel regional y nacional; y en el caso específico de este estudio, es fundamental presentar a mayor detalle la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas y su propuesta acerca de la Educación Intercultural Bilingüe.

De acuerdo a la Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad en la Educación realizada por UNESCO (2017a), América Latina y El Caribe (ALyC) es la región con mayor brecha entre ricos y pobres, sin duda este escenario agrava las condiciones contextuales para un adecuado desempeño de iniciativas de política educativa que aporten a la movilidad social de la población que más lo requiere. Los países más desiguales tienden a mostrar un peor desempeño económico, mayor inestabilidad política y límites más fuertes en el ejercicio pleno de su ciudadanía, de tal forma, una mayor desigualdad incrementa las dificultades para reducir la pobreza, dado que este esfuerzo dependerá aún más del crecimiento económico. Consecuentemente, las poblaciones más pobres serán las más condicionadas para acceder a la escolarización.

El mismo estudio señala que, en los países de ingresos medios-bajos, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNA) del 20% más pobre tienen ocho veces menos probabilidades de estar escolarizados que los del 20% más rico. Por lo tanto, los niños, adolescentes y jóvenes de los países de bajos ingresos tienen nueve veces menos probabilidades de estar escolarizados que los de los países de altos ingresos (UNESCO, 2017a).

Si bien el número de NNA excluidos del sistema de educación escolar disminuyó de manera constante en los 10 primeros años del nuevo siglo, más en los últimos años este incremento se estancó a nivel mundial. Si se observa la Tabla 2.1., que compara esta situación entre América Latina y el Caribe con América del Norte y Europa, es notorio que existe una brecha que se amplía entre estas dos regiones mientras aumenta el nivel de formación escolar. Esto puede explicarse por la incidencia de la pobreza, pero también porque muchos jóvenes no han tenido nunca la posibilidad de estudiar cuando tenían menos años, además conviene considerar que es muy frecuente que la enseñanza

del segundo ciclo de secundaria no sea obligatoria y que en la mayoría de los países los jóvenes tengan derecho a trabajar (IEU e Informe GEM, 2016 en UNESCO, 2017a).

<b>POBLACIÓN</b>	<b>América Latina y El Caribe</b>	<b>América del Norte y Europa</b>
Niños en edad de cursar la enseñanza primaria fuera del sistema educativo	4.9	3.2
Adolescentes en edad de cursar la enseñanza primaria fuera del sistema educativo	8.0	1.8
Jóvenes en edad de cursar la enseñanza primaria fuera del sistema educativo	23.6	7.8

Fuente: UNESCO 2017a

En términos generales, los jóvenes tienen cuatro veces menos probabilidades de estar escolarizados que los niños y dos veces menos que los adolescentes. Aunque es importante resaltar que en ALyC, con respecto a la educación primaria, las tasas de NNA fuera del sistema educativo más bajas las tienen Ecuador, Perú y Argentina, ubicándose como los únicos países de la Región con una tasa menor a 5% (UNESCO 2017a).

A la problemática antes referida, durante el período del 2010 al 2016, se suma una creciente disminución en el presupuesto destinado a la educación. Cabe indicar que en el año 2016 se consignó sólo 12.000 millones de dólares, es decir un 4% menos que en el año 2010, por lo que dichos recursos son insuficientes para alcanzar el Objetivo 4 “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” de la Agenda para el Desarrollo Sostenible liderada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2016, 15).

La situación expuesta, impacta de forma integral a niñas, niños y adolescentes a nivel regional, pero particularmente a los pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes, víctimas del proceso sociohistórico de dominación y exclusión colonial desde la conquista europea hasta la conformación del estado-nación, que se traducen actualmente en desigualdad económica, cultural, social y política. Las condiciones de vida de la población indígena en la región normalmente se ven afectadas en todos los casos por altos niveles de pobreza, conflictos de tierras y aguas, usurpación y ventas de territorio fraudulentas, migraciones urbano/rural, problemas vinculados al

acceso y administración de justicia, bajo nivel de oportunidades y acceso al sistema escolar, y falta de acceso a sistemas de capacitación técnico-profesional y a la educación superior (Bello 2000).

Consecuentemente las poblaciones indígenas y particularmente sus niñas, niños y adolescentes son los más afectados en el cumplimiento de sus derechos, principalmente a la alimentación, la salud, la protección social, la educación, al territorio y al ejercicio de su identidad cultural; al pertenecer al grupo étnico más vulnerable como se reconoce en la Declaración de los Derechos del Niño (CEPAL y UNICEF 2012).

Según el estudio de la CEPAL y UNICEF (2010) el 88% de la niñez indígena sufre algún tipo de pobreza frente al 63% de la niñez en general a nivel mundial, a lo que se suma el hecho de que nueve de cada diez niñas y niños indígenas padece algún tipo de privación vinculada con el acceso a la educación, al agua potable, a la vivienda entre otros aspectos estrechamente relacionados con las desigualdades territoriales que afectan a las zonas rurales en donde habitan.

En relación al ámbito educativo, y de acuerdo al Informe Regional de UNESCO (2013), se señala que inclusive cuando se observan avances relacionados con la paridad urbano-rural y por grupo étnico en el acceso a la educación, la equidad está lejos de alcanzarse y la calidad de la implementación de políticas públicas en este sentido presenta grandes discrepancias en los países con diversidad cultural, debido a las dificultades de la población indígena para concluir la educación primaria, y los problemas de acceso y conclusión de la educación secundaria y terciaria generado por los niveles de pobreza y exclusión social. A lo que se suma, las desigualdades de género reflejadas en que en América Latina el 7,1% de las niñas indígenas presenta privaciones severas en educación en relación al 5,6% de varones (CEPAL y UNICEF 2012).

Esta situación de desigualdad se ahonda aún más con los currículos y textos impuestos por el sistema educativo formal, que no reflejan la diversidad cultural de las poblaciones que habitan la región y, además, en muchos casos sus contenidos propician prejuicios y estereotipos que tienden a invisibilizar, naturalizar y demarcar la condición indígena de manera estática, folclorizada y centrada en el pasado como especialización del mundo indígena (UNESCO 2013).

Otro factor que genera exclusión del sistema educativo para la población indígena es la implementación e interpretación que se efectúan de los resultados de pruebas estandarizadas en contextos diversos, que muestran menores logros académicos de los estudiantes indígenas “frente a las exigencias y estándares de la cultura dominante” (UNESCO 2013, 168). Lo que evidencia contradicciones entre los enfoques de enseñanza y aprendizaje que promueven los pueblos indígenas y aquellos que promocionan la educación formal occidental (UNESCO 2013).

Al hablar de educación formal en la región, la exclusión se traduce también en pobreza educativa al no considerar particularidades lingüísticas, culturales y sociales de los educandos que hablan una lengua distinta al idioma hegemónico, en el cual se organizan los currículos escolares. Además, de una limitada incorporación de experiencias, saberes y conocimientos de la diversidad cultural de la región, pese al discurso casi generalizado sobre interculturalidad que se presenta en la política de la región. Situación que responde a la tendencia homogeneizante y universalizadora que ha orientado y aún marca a la educación latinoamericana (López 2001)

## **2.1 Contexto socioeducativo y de la Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador**

En el caso ecuatoriano, en los últimos años, existe una importante reducción de la pobreza, la misma que disminuyó de un 64% en el 2000 a un 34% en el 2010; así como la pobreza extrema, que bajó de un 40% a un 13% en el mismo período. No obstante, es necesario considerar las brechas existentes en relación a los pueblos indígenas en donde encontramos aún altos niveles de pobreza (INEC 2016). Según un estudio elaborado para UNICEF, en el caso de los hogares con jefatura indígena, la pobreza por ingresos se eleva a un 63%, mientras que para hogares con jefatura blanca – mestiza es de 29%. De igual manera, la pobreza extrema afecta un 10% a esta categoría de hogares mientras que para aquellos de jefatura indígena es de 40% (Velasco Abad 2014).

En relación a la educación, Ecuador ha logrado, en el nivel primario, la cobertura universal accediendo a ella a escala nacional el 95% de la población escolar, del total de la población. Por otra parte, a nivel secundario, la proporción desciende, llegando a la secundaria el 60% de mujeres indígenas y un 63% de hombres en el área urbana, mientras que en el área rural solo un 52% se matricula en este nivel educativo. A nivel

del bachillerato, la situación se complica aún más, especialmente para las mujeres del área rural en donde solo el 38% de mujeres indígenas accede a este nivel, requisito indispensable para proseguir a la universidad; aunque hay que señalar que en el caso de los hombres el porcentaje solo aumenta en un 5%, es decir 43%, a diferencia del área urbana en donde accede a este nivel educativo un 51% de varones (Velasco Abad 2014).

La situación socioeducativa subalterna de la población indígena ecuatoriana, guarda relación con lo expuesto a nivel regional. Según el último Censo de Población y Vivienda (CPV) del 2010, las niñas, niños y adolescentes representa el 44% de la población total indígena y el 83% habita en territorios ancestrales en áreas rurales del país, cifras que en los últimos años han variado debido a los procesos de migración rural-urbana. La niñez indígena, que habita principalmente en áreas rurales, se ve afectada por la pobreza, la desigualdad, la discriminación, el racismo, la inequidad en la distribución de agua y tierra, y, la deficiencia en los servicios de educación y protección. Esto se refleja en que el 90% de niños, niñas y adolescentes indígenas viven en hogares en condición de pobreza, según el CPV 2010 (UNICEF 2014).

En el ámbito identitario, se presentan otros factores preocupantes que amenazan el derecho a la educación de la niñez indígena ecuatoriana. Para el año 2010, tan sólo uno de cada dos niños indígenas, entre 5 y 17 años, hablaba su lengua materna, correlacionado a los actos de discriminación que afectan a la población migrante a áreas urbanas. Lo que se refleja en que el 50% de las niñas, niños y adolescentes indígenas reconocen actos de racismo y discriminación por parte de sus compañeros de escuela y 16% por parte de sus docentes; 11% en la Sierra, 7% en la Amazonía y 3% en la Costa ecuatoriana. Situación que no ocurre tan solo en las urbes, sino dentro de las propias escuelas de sus comunidades, que elevan la cifra de maltrato a niños indígenas dentro del entorno educativo a un 39% a nivel nacional en comparación al 13% del grupo blanco-mestizo (UNICEF 2014).

A todos estos factores se suman los altos índices de mortalidad infantil, la limitada cobertura de servicios de salud, las deficiencias alimenticias en la primera infancia, la falta de servicios básicos y agua potable, los embarazos adolescentes, la violencia intrafamiliar y otros factores que inciden en la exclusión educativa de la niñez indígena del Ecuador (UNICEF 2007).

Frente a este panorama, el movimiento indígena ecuatoriano y a nivel regional ha demandado avances legislativos para el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de abolir toda clase de discriminación y la brecha económica, social, cultural y política que afecta a sus poblaciones. Dando como resultado el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el que se enfatiza una particular atención a los derechos y necesidades de la niñez indígena.

En el caso particular de la educación, el movimiento indígena ecuatoriano ha mantenido una lucha constante por acceder a una educación que responda a su realidad histórica y cubra sus necesidades de aprendizaje de forma contextualizada, como proceso de reafirmación y reivindicación identitaria, y a la vez permita el acceso de sus niñas y niños a una educación de calidad para mejores oportunidades en el futuro, centrada en la organización y participación comunitaria para la construcción de un Estado Plurinacional que cuestione las estructuras, instituciones y relaciones de subyugación. En Ecuador este proyecto toma el nombre de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) (González Terrero 2011).

Para un análisis adecuado acerca de lo que significa el proyecto de la EIB en Ecuador, a continuación, se presenta una síntesis histórica que abarca los inicios de la educación propuesta por pueblos y nacionalidades indígenas hasta la institucionalización de la misma.

### **2.1.1 Historia de la EIB en Ecuador y la lucha del movimiento indígena**

El proyecto de estado-nación en Ecuador implicó la delimitación de fronteras, la integración de todos los grupos dentro del territorio, la articulación de la economía nacional y el consenso entre los grupos de poder. Para cumplir este objetivo de estado-nación homogéneo, durante el siglo XIX, en el país se implementaron políticas de educación de desindianización, con el fin de abolir el obstáculo que suponían los pueblos indígenas para la conformación del proyecto, dirigidos por la Iglesia o los propios hacendados. En el siglo XX estas políticas tomaron un nuevo rumbo, de corte indigenista, encargadas de “civilizar” a los indígenas para integrarlos en la vida nacional (Hernández 2016).

En 1952, el Instituto de Lengua de Verano (ILV) fue autorizado por el Estado ecuatoriano para aplicar programas educativos para apoyar la investigación de las lenguas indígenas del país. El instituto terminó sus labores en 1981, bajo fuerte presión de organizaciones campesinas e indígenas y círculos intelectuales de izquierda, al demostrar que su principal objetivo era la evangelización y la traducción de la Biblia a las lenguas vernáculas (Krainer 2010).

Por su parte, la Misión Andina del Ecuador inició sus labores en 1956 financiado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realizó campañas de alfabetización en las escuelas rurales, las consecuencias de esta intervención fueron que “la escuela se convirtió en una institución de aculturación y vehículo para llevar la modernidad a la comunidad indígena” (Krainer 2010, 38), generando la pérdida cultural de las poblaciones destinatarias.

En 1986, se inició el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (P.EBI/GTZ), a través de un convenio firmado entre el gobierno ecuatoriano y el gobierno alemán, dirigido a la educación primaria de los niños kichwa en 74 escuelas distribuidas en ocho provincias de la Sierra ecuatoriana, el mismo que amplió su área de intervención a nivel nacional y a todas las culturas indígenas del Ecuador. El P.EBI/DTZ trabajó en estrecha colaboración con la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y, desde 1988, con la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) del Ministerio de Educación y Cultura (Krainer 2010).

Los proyectos educativos implementados por estas instituciones se basaron en “estudiar el idioma vernáculo y desde éste lograr la integración del indígena a la sociedad, la evangelización, o la inserción en el mercado, entre otros” (González Terrero 2011, 33), con el fin de integrarlos al proyecto de Estado homogéneo. Situación que se contradecía, además, entre la idea que asumía el Estado sobre la existencia de dos culturas: la mestiza y la indígena; y la propuesta del movimiento indígena que reconocía la existencia de culturas indígenas en plural, multilingües y pluriculturales (González Terrero 2011).

A la par de estos proyectos institucionales, en el país la propuesta de una educación contextualizada y que respondiera a los saberes de las diferentes poblaciones indígenas ya había iniciado a mediados del siglo XX, de la mano de los propios indígenas, quienes



lograron implementar proyectos que incorporaban los saberes culturales en la escuela, diferenciados así de la educación homogeneizante y asimilacionista que dirigía el Estado (González Terrero 2011).

El primer caso documentado es la propuesta de “las escuelas indígenas de Cayambe” o “escuelas clandestinas” promovidas durante la década del cuarenta por Dolores Cacuango dirigente de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), mujeres quiteñas y otras dirigentes de la zona. Esta propuesta de educación, a diferencia de las propuestas indigenistas, buscaba el fortalecimiento de las comunidades y de las organizaciones a través de la enseñanza en kichwa y castellano para lograr mayor relación entre el niño, el maestro y la comunidad (González Terrero 2011).

Esta propuesta guarda relación con los preceptos de la interculturalidad crítica al cuestionar la propuesta formal e institucionalizada de educación, y, al incorporar la identidad, la historia y su saber cultural, sin desconocer otras culturas. Las escuelas clandestinas como quienes las implementaron fueron perseguidos y hostigados por los hacendados quienes consideraban que este tipo de educación no era pertinente para el proyecto de estado-nación y la inclusión de la población indígena en las lógicas económicas y de poder modernizadoras (González Terrero 2011).

A pesar de la persecución y el modelo de educación formal del Estado, el movimiento indígena en conjunto con otras instituciones continuó edificando su propuesta de educación culturalmente pertinente. Durante 1964, por iniciativa de Monseñor Leonidas Proaño y bajo la influencia de la Teología de la Liberación, nació el proyecto de enseñanza a distancia, llamado Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE), con el objetivo de alfabetizar y educar a adultos kichwahablantes; el cual en 1972 fue reconocido oficialmente (González Terrero 2011). En este mismo año, se crearon las Escuelas Radiofónicas de los pueblos Shuar-Achuar y, en 1979, se oficializó el Sistema Radiofónico Shuar (SERBISH), con el auspicio de la Misión Salesiana, la Federación Interprovincial de Centros Shuar y Achuar y el Ministerio de Educación y Cultura (Krainer 2010).

Además, para el año 1974, el Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi (SEIC) inicia su labor con el auspicio de los religiosos salesianos, en la Sierra central de Ecuador, en la provincia de Cotopaxi. Estas escuelas emplean el kichwa como lengua de enseñanza

para formación de docentes de las propias comunidades. Por su parte, las escuelas indígenas de Simiatug, en la provincia de Bolívar, de la Fundación Runacunapac Yachana Huasi (FRYH), vincularon la educación con la producción para evitar el éxodo del campesinado, adaptar los contenidos curriculares a las condiciones del medio rural, tener la posibilidad de recibir educación en la lengua materna, entre otros; con esta experiencia se incluyó por primera vez –en 1986– formalmente el uso de kichwa en la escuela (Krainer 2010).

En 1975, se fundaron las Escuelas Bilingües de la Federación de comunas “Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE). En 1978, el Subprograma de Alfabetización Kichwa del Instituto de Lenguas y Lingüística de la PUCE, que funcionó hasta 1986 bajo la responsabilidad del “centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI). En 1980 se desarrolló el Modelo Educativo “MACAC” de carácter nacional, con el cual se elaboró material para alfabetización en lenguas kichwa, secoyasiana, huao y chachi, además de material post-alfabetización, educación de niños y enseñanza de castellano como segunda lengua para niños y adultos kichwahablantes. Durante esta etapa, se inició el proceso de unificación del sistema de escritura del kichwa. Además, a la par se desarrolló el subprograma de alfabetización kichwa para Chimborazo denominado Chimborazoca Caipimi (MOSEIB 1993).

Las experiencias de educación, antes mencionadas, no hubieran sido posibles sin las dinámicas organizativas de las comunidades indígenas, que se concretaron en 1986 con el establecimiento de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), a través de la cual se demandó la reivindicación de la lucha por la tierra y la territorialidad, el Estado Plurinacional y la EIB. La propuesta educativa de la Educación Intercultural Bilingüe se centró en el fortalecimiento de la identidad cultural, a la par de la de las organizaciones indígenas (González Terrero 2011).

En 1988, la CONAIE, con la participación de sus organizaciones miembros preparó la propuesta educativa para el Gobierno Nacional, lo que dio como resultado la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) (MOSEIB 1993). Esta Dirección tenía autonomía administrativa y económica para la implementación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe diferenciándose del Sistema de Educación Hispana (Hernández 2016).

Este Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y su modelo el MOSEIB, fueron el resultado de los proyectos previamente presentados, sobre todo de aquellos gestados desde el mismo movimiento indígena, como respuesta al analfabetismo, a través de la autogestión, el uso de recursos locales, la elaboración de sus propios materiales, el diseño de sus currículos, la formación de docentes indígenas; con el principal objetivo de “promover el rescate y la revalorización de su condición social y de su pertenencia en calidad de nacionalidades indígenas, de modo que en todos los casos, la educación debía estar ligada al fortalecimiento de las organizaciones indígenas” (González Terrero 2011, 40).

Entre las funciones de la DINEIB estaban el desarrollo de un currículo apropiado y con base en las experiencias previas de educación; la promoción de la producción y uso de materiales didácticos acordes a criterios lingüísticos pedagógicos y sociales; la formación y capacitación de docentes; la implementación y evaluación de programas educativos; y la planificación dirección y ejecución de la EIB (Krainer 2010).

Los criterios y objetivos en los que se basó la propuesta de la EIB planteaban un nuevo modelo educativo, que disputaba un espacio con el modelo homogeneizante, por lo que se establecieron dos sistemas educativos: el hispano, principalmente para la población no indígena y el Intercultural Bilingüe dirigido exclusivamente para la población indígena. Así, mientras que la EIB se relacionaba estrechamente a la propuesta política del movimiento indígena, la educación hispana o modernizadora defendía al proyecto del Estado homogéneo (González Terrero 2011).

Uno de los elementos más novedosos planteados por la DINEIB para el proyecto de EIB era la participación de las comunidades en los procesos educativos efectuados en la escuela. Un ejemplo de esta relación se da con la Redes de EIB que incorporaban docentes, familias y representantes del cabildo. Sin embargo, estas redes al integrarse a la escuela se veían obligadas a cumplir con preceptos de la educación modernizadora como la vigilancia, el control y la disciplina que poco a poco fueron difuminando su verdadera razón de ser. Al igual que las mingas que fueron coptadas y acomodadas como simples técnicas para servir al funcionamiento de las escuelas convencionales (González Terrero 2011).

Con la implementación de la DINEIB, los dos sistemas, actualmente denominados jurisdicciones, pasaron a formar parte del MINEDUC y en términos legislativos mantenían los mismos derechos, sin embargo, surgieron problemas para la implementación de una verdadera educación comunitaria, entre estos: la falta de un fondo especial para la EIB por parte del Estado y una reducida asignación presupuestaria, lo que generó dependencia de la cooperación internacional; la carencia de un ente planificador para lograr una mayor coordinación y articulación de las iniciativas de la cooperación; la restricción de la EIB a áreas rurales sin considerar los procesos migratorios del campo a la ciudad; la burocratización de los funcionarios; y el predominio y liderazgo de los Kichwas de la Sierra sin representación del resto de pueblos y nacionalidades del Ecuador (Krainer 2010).

Estos problemas nacieron de la mirada colonial instaurada en la sociedad ecuatoriana en la que se disputaron puestos de trabajo entre docentes hispanos e interculturales bilingües, oposición por parte de los directivos de educación hispana a cargos directivos para ser ocupados por indígenas, la concepción de que el conocimiento indígena era ilegítimo frente al occidental científico, conflictos con el movimiento indígena como actor político y tomador de decisiones dentro de la DINEIB, y, la equiparación y evaluación homogeneizante entre la educación hispana y la EIB.

Para el año 2008, y con la promulgación de la nueva Constitución, el gobierno ecuatoriano analizó la situación educativa y planteó la necesidad de eliminar la distinción entre educación hispana e intercultural bilingüe, con lo que la DINEIB perdió su autonomía administrativa y presupuestaria y pasó a formar parte del orgánico administrativo del MINEDUC (Hernández 2016). La situación que históricamente ha afectado a la EIB sumado a la reestructuración del SEIB generó voces a favor y en contra dentro del propio movimiento. De lado de quienes se oponen, se considera que el sistema educativo promueve la formación de capacidades y competencias individuales marcadas por la meritocracia, tanto a nivel de estudiantes como de docentes. (Hernández 2016), situación que se ahonda aún más con la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa y el consecuente cierre de instituciones comunitarias, resultantes de la lucha histórica del movimiento indígena y su propuesta de EIB.

Este contexto socioeducativo a nivel regional y nacional que afecta principalmente a la niñez indígena permite concebir el escenario desde el cual nacen las demandas ciudadanas al Estado por la aplicación de políticas públicas contextualizadas y que tutelen tanto los derechos individuales como colectivos de los pueblos y nacionalidades que habitan el Ecuador. Para analizar el caso específico del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, a continuación, se desarrolla el marco normativo que rige a nivel internacional y nacional sobre los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas enfocado principalmente en el derecho a la educación.

### **3 Marco Normativo**

El acceso a la educación es un derecho fundamental de todo ser humano. En el caso específico del Ecuador, este derecho plantea alcanzar una educación de calidad para todos los pueblos y nacionalidades que habitan el país, lo que implica una política pública de educación que, entre otras aristas, reconozca y legitime el componente intercultural en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En la Constitución del país, el Estado ecuatoriano garantiza el derecho a la educación a todas las personas a lo largo de su vida, con el fin de alcanzar un desarrollo holístico en un marco de permanente respeto de los derechos humanos, la democracia, al igual que a un ambiente sustentable. La educación debe caracterizarse por ser participativa, de calidad y calidez, obligatoria, intercultural, incluyente, democrática y diversa (CRE, Título II, Capítulo II, Sección quinta, Art. 26).

En efecto, la instauración de un nuevo marco constitucional en el Ecuador ha significado una recuperación de la rectoría del sistema de educación en su conjunto, con esto los instrumentos de política (presupuesto, normativa sectorial, sistema institucional, indicadores que alimentan los procesos de decisión) se han ido definiendo de tal forma que respondan a lo que se sanciona tanto en la Constitución, como en el Plan Nacional de Desarrollo (Hood 2007).

En ese contexto, para analizar los aportes y límites del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, es necesario revisar los elementos fundamentales que conforman la política de educación ecuatoriana, en donde se contempla la normativa internacional y nacional, con énfasis en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, objeto de esta investigación; así como también elementos presupuestarios y de institucionalidad educativa que sostienen el Nuevo Modelo de Gestión Educativa y consecuentemente en donde se inserta el referido plan.

#### **3.1 Normativa Internacional**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha promovido compromisos por parte de los Estados para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes a una educación de calidad, considerando la diversidad cultural como un aspecto fundamental en su desarrollo, en su Art. 26 expone:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; la corresponsabilidad del Estado y de la sociedad, deben proporcionar todas las condiciones para potenciar a plenitud una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad (ONU, 1948).

Estableciendo el derecho a la educación como una responsabilidad conjunta entre el Estado y la sociedad, para el gozo de una vida plena e independiente.

### **3.1.1 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

En el caso específico de los pueblos indígenas y tribales, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) puesto en vigencia desde 1989, se garantiza el derecho a una educación pertinente a la cultura de cada pueblo. En el Art. 6 se indica la necesidad de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados, las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente (OIT, Parte I. Política General, Art.6) en todos los aspectos de su vida.

En el caso educativo, se insta a los Estados a garantizar una educación en todos los niveles para los pueblos indígenas y tribales (OIT, Parte VI. Educación y Medios de Comunicación, Art.26), promoviendo la cooperación con los pueblos destinatarios para desarrollar ofertas educativas que respondan a sus necesidades particulares, abarcando la historia, conocimientos, valores y aspiraciones sociales, económicas y culturales (OIT, Parte VI. Educación y Medios de Comunicación, Art.27, numeral 1).

En el mismo artículo, se presenta la necesidad de que las autoridades formen miembros de los pueblos y nacionalidades para transferir la responsabilidad sobre los programas de educación a los propios pueblos y a la vez sean ellos quienes creen sus instituciones y medios de educación (OIT, Parte VI. Educación y Medios de Comunicación, Art.27, numeral 2 y 3).

Además, se indica que de ser viable se debe enseñar a las niñas, niños y adolescentes a leer y escribir en su propia lengua y que de esta manera se promueva el desarrollo y la práctica de la misma. A la par, se deben adoptar medidas que les permitan dominar la lengua nacional (en nuestro país, el castellano) (OIT, Parte VI. Educación y Medios de Comunicación, Art.28, numeral 1, 2 y 3). Conviene indicar que el objetivo de la

educación deberá ser impartir conocimientos generales y aptitudes que les permita participar plenamente y en igualdad de la vida en su comunidad y a nivel nacional (OIT, Parte VI. Educación y Medios de Comunicación, Art.29).

### **3.1.2 Convenio sobre los Derechos del Niño (CDN)**

En concordancia con lo expuesto, el Convenio sobre los Derechos del Niño que se promulga en 1990 busca establecer con los Estados el compromiso de garantizar medidas para proteger a niñas y niños, declara en su Art. 29 que es necesario:

inculcar al niño el respeto a sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya [y] preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena (CDN, Parte I, Art. 29, literal c y d).

Este aspecto se fortalece a través de que las niñas y niños que pertenecen a un pueblo indígena puedan tener su propia vida cultural y emplear su propio idioma (CDN, Parte I, Art. 30, literal c y d).

### **3.1.3 Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Por su parte, la Declaración sobre de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, vigente desde el año 2007, incluye el derecho a que los niños indígenas accedan a todos los niveles de educación, la misma que en lo posible, debe ser en su propia cultura e idioma (ONU 2007, Art. 14).

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos (ONU 2007, Art. 17, numeral 2).

Y destaca a la educación como el mecanismo de empoderamiento de los pueblos indígenas.

## **3.2 Normativa Nacional**



En el ámbito ecuatoriano, existe una serie de normativas que se refieren a la educación y en específico a los derechos de la Educación Intercultural Bilingüe. A continuación, se analiza la Constitución y otros tratados que abogan por este derecho.

### **3.2.1 Constitución de la República del Ecuador (CRE)**

La Constitución del Ecuador en su Capítulo I: *Principios Fundamentales*, Art. 3, numeral 1, garantiza “sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (CRE, Título I, Capítulo I, Art. 3, Numeral 1). Enfatizando en el Capítulo II: Derechos del Buen Vivir, Art. 26, que:

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 (CRE, Título II, Capítulo II, Sección quinta, Art. 26).

Para lo cual señala, en el mismo capítulo, sección quinta: *Educación*, Art. 27, que la educación en el Ecuador debe:

[...] centrarse en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar (CRE, Título II, Capítulo II, Sección quinta, Art. 27).

En respuesta a lo anterior y según el Art. 28, la educación debe responder al interés público y no al servicio de intereses individuales y corporativos, por medio de la interacción entre culturas y el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones (CRE, Título II, Capítulo II, Sección quinta, Art. 28). Para lo cual, el Estado garantizará según el Art. 29 “[...] la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural” (CRE, Título II, Capítulo II, Sección quinta, Art. 29), en la que las madres, padres o representantes podrán elegir con libertad la educación que desean para sus hijos, bajo

sus propios sistemas de principios, creencias y opciones pedagógicas (CRE, Título II, Capítulo II, Sección quinta, Art. 29).

En atención al Capítulo III: *Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria*, Sección quinta: *Niñas, niños y adolescentes*, se busca que el Estado, la sociedad y la familia prioricen la promoción del desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes “como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad” (CRE, Título II, Capítulo III, Sección quinta, Art. 44) para satisfacer necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales.

En este sentido, se subraya la importancia de una educación “[...] prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades [...]” (Título II, Capítulo III, Sección quinta, Art. 45), considerando el entorno familiar, social y comunitario como el espacio idóneo para esta formación.

Con este precedente, en el Capítulo IV: *Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades*, se reconoce y garantiza, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho colectivo a “Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales [...]” (CRE, Título II, Capítulo IV, Art. 57, Numeral 12) y a:

Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje (CRE, Título II, Capítulo IV, Art. 57, Numeral 14).

Y se indica, que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe será administrado de manera colectiva y participativa, y coadyuvará al fortalecimiento de la dignidad y la diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones, con la finalidad de que éstas se reflejen en la educación pública.

En el título VII: *Régimen del Buen Vivir*, Capítulo I, Art. 343, se ratifica que el sistema nacional de educación debe propiciar el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, para integrar “una visión intercultural acorde

con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades” (CRE, Título VII, Capítulo I, Art. 343).

Para estos fines, el Sistema Nacional de Educación comprenderá instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación y el funcionamiento de las entidades del sistema.

### **3.2.2 Código de la Niñez y Adolescencia**

De igual forma, el Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador (2003) recalca el acceso a una educación primaria adecuada a las necesidades culturales de las niñas y niños. El Art. 37 establece que:

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad [que] garantice que los niños, niñas y adolescentes cuenten con docentes, materiales didácticos, laboratorios, locales, instalaciones y recursos adecuados y gocen de un ambiente favorable para el aprendizaje. Este derecho incluye el acceso efectivo a la educación inicial de cero a cinco años, y por lo tanto se desarrollarán programas y proyectos flexibles y abiertos, adecuados a las necesidades culturales de los educandos; y, 5. Que respete las convicciones éticas, morales y religiosas de los padres y de los mismos niños, niñas y adolescentes (Código de la Niñez y Adolescencia 2003).

Se recalca la importancia de contar con docentes, materiales didácticos, instalaciones y recursos adecuados que favorezcan el ambiente educativo en respeto de las convicciones del niño y su familia.

### **3.2.3 Plan Nacional del Buen Vivir**

En cuanto al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el Objetivo 4 enuncia la necesidad de fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, centra su accionar en la educación, las diferentes políticas de este objetivo se refieren a las características que la educación debe tener en el territorio nacional como: la universalización del acceso a la educación, la promoción de la culminación de los estudios, el mejoramiento de la calidad de la educación, potenciar el rol de los docentes,

la promoción de una gestión adecuada, entre otros. En relación a la interculturalidad dicta:

4.8 Impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo.

4.9 Impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del Buen Vivir (SENPLADES, 2013).

Estas políticas reflejan la necesidad de un diálogo intercultural para que la educación responda a las especificidades del territorio al que pertenece la población usuaria. De igual manera, apuesta por áreas de conocimiento no tradicional para la construcción del Buen Vivir.

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021, en su versión preliminar, se establece dentro del Eje 1 acerca de los *Derechos para todos durante toda la vida*, el Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades en todos los servicios ofertados por el Estado y su política y en su numeral 2.7 puntualmente señala:

Incorporar la dimensión de las particularidades y especificidades poblacionales y la valoración de los conocimientos de las culturas ancestrales en las acciones públicas y en la prestación de servicios públicos, como práctica permanente de pertinencia cultural para la inclusión y la diversidad (SENPLADES, 2017).

Así mismo la política 2.5. plantea “Garantizar la preservación de las lenguas tradicionales, el multilingüismo y el sostenimiento de sistemas de educación intercultural y conocimiento de las diversidades”. Articulando ambas políticas, se proponen metas a saber, “Incrementar la tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígena, afroecuatorianos y montubio) con acceso a educación general básica, bachillerato y superior”, así como “Mejorar los servicios públicos de educación y salud con enfoque intercultural” (SENPLADES 2017, 53-54). En relación a estas metas, es importante aclarar que no solo se debe considerar la tasa de matriculación, sino también la culminación de los estudios de niñas, niños y adolescentes.

Centrando las acciones públicas y los servicios ofertados en la revalorización de conocimientos de cada pueblo y nacionalidad del Ecuador pensados desde las particularidades de cada territorio.

### 3.2.4 Ley Orgánica de Educación Intercultural

En correlación con la Constitución del Ecuador, El Plan Nacional del Buen Vivir y el Código de la Niñez y Adolescencia, la Ley Orgánica de Educación Intercultural se reforma en el año 2011, la misma que tiene como objetivo principal garantizar el derecho a la educación y “determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad; así como las relaciones entre sus actores” (LOEI, Título I, De los Principios Generales, Capítulo Único, Art. 1).

De igual forma, en el Art. 3: *Fines de la educación*, se indica que se debe fortalecer y potencializar la educación para “contribuir al cuidado y preservación de las identidades conforme a la diversidad cultural y las particularidades metodológicas de enseñanza, desde el nivel inicial hasta el nivel superior, bajo criterios de calidad” (LOEI, Título I, Capítulo Único, Art. 3, inciso b).

En su Capítulo II, se garantiza el derecho a la educación y el acceso universal, a lo largo de la vida a una educación que sea de calidad y gratuita (LOEI, Título II, Capítulo II, Art. 5). Las obligaciones del Estado para el cumplimiento de este derecho son: “Garantizar, bajo los principios de equidad, igualdad, no discriminación y libertad, que todas las personas tengan acceso a la educación pública de calidad y cercanía”; “Garantizar la universalización de la educación en sus niveles inicial, básico y bachillerato, así como proveer infraestructura física y equipamiento necesario a las instituciones educativas públicas”; “la aplicación obligatoria de un currículo nacional en diversos niveles y modalidades de educación, que se relacione con la diversidad cultural y lingüística, y se aplique en los idiomas oficiales de las diferentes nacionalidades del Ecuador” (LOEI, Título II, Capítulo II, Art. 6, inciso a, d, g.).

Respecto a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) contempla un apartado específico sobre este sistema. En el Título VI: *De la Educación Intercultural Bilingüe* se presentan el funcionamiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB), los fundamentos, objetivos y fines; y las obligaciones del Estado con la EIB.

De este Título es importante destacar el objetivo del SEIB, expuesto en el Art. 81

Desarrollar, fortalecer y potenciar la Educación Intercultural Bilingüe, con criterios de calidad, desde el nivel inicial hasta el bachillerato y educación superior esta última regulada por la legislación pertinente, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado, preservación y convivencia armónica con la Pachamama, para el desarrollo integral de las personas, la familia y la comunidad;

Garantizar que la Educación Intercultural Bilingüe aplique un modelo de educación pertinente a la diversidad de los pueblos y nacionalidades; valore y utilice como idioma principal de educación el idioma de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural; y

Potenciar desde el Sistema Educativo el uso de idiomas ancestrales, de ser posible, en todos los contextos sociales (LOEI, Título IV, Capítulo II, Art. 81).

Por su parte, el Reglamento General a la LOEI, contenido en el Decreto Ejecutivo 1241 publicado en Registro Oficial de julio 2012, que permite la operativización de la referida norma, indica en su Capítulo III: *Del Currículo Nacional*, Art. 10: *Adaptaciones Curriculares*, que “[...] los currículos nacionales pueden complementarse de acuerdo con las especificidades culturales y peculiaridades propias de las diversas instituciones educativas [...], en función de las particularidades del territorio en el que operan” (RGLOEI, Título I, Capítulo III, Art. 10).

En consecuencia, durante el año 2013 y bajo Acuerdo Ministerial 0311-13 se presenta el Currículo de Educación Intercultural Bilingüe para los niveles de Educación Básica y Bachillerato del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB) con su respectiva malla curricular y cargas horarias. En diciembre del mismo año y mediante el Acuerdo Ministerial 0440-13, se expide el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), que es el referente de aplicación obligatoria en todos los niveles y modalidades de educación ofertada por los Centros Educativos Interculturales Bilingües.

La normativa, antes expuesta, es la que sostiene y enmarca tanto las directrices de política como la implementación de la política de EIB en el Ecuador. A continuación, se revisa la institucionalidad del Ministerio de Educación, la misma que se ancla el Proyecto de Nuevo Modelo de Gestión Educativa, iniciado en 2010, el cual concretamente buscó reorganizar la prestación de los servicios educativos a partir de un proceso de desconcentración del Sistema. Entre sus líneas de acción se ubicó el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, que se analiza en la presente investigación.

### **3.3 Nuevo Modelo de Gestión Educativa**

A partir del año 2010, el MINEDUC inicia la transformación del modelo de gestión educativa, inscrito en el proceso de Reforma Democrática del Estado impulsada desde SENPLADES, que buscó incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación de las entidades públicas al priorizar temas estructurales de interés nacional, tales como la educación (MINEDUC 2012).

Para lograr el objetivo planteado en la Reforma Democrática del Estado, el Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE), el MINEDUC indica que este modelo implica la ejecución de procesos de reestructuración institucional, la desconcentración hacia niveles de gestión territorial, el fortalecimiento de los servicios a favor de la ciudadanía, y una nueva práctica de realización del servicio público (MINEDUC 2012).

La estructuración de este nuevo modelo de gestión se justifica para el MINEDUC, en las limitaciones diagnosticadas sobre la planificación de la oferta educativa anterior al 2010; en la que se expone que el Ministerio desde el Nivel Central ejecutaba funciones que podían realizarse a nivel local y de forma más cercana con la ciudadanía, no se contaba con políticas claras, existía desorganización administrativa, se registraba una cobertura ineficaz del sistema en todos sus niveles, la oferta educativa era poco pertinente, entre otros aspectos que buscan erradicar con la ejecución de este modelo (MINEDUC 2012).

Frente a este análisis, el MINEDUC inicia su proceso de transformación con la publicación, en el mes de marzo de 2011, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) en la que se establece la división del territorio nacional en zonas, distritos y circuitos conformado a su vez, por cuatro niveles de gestión, uno central y tres de gestión desconcentrada que son las administraciones zonales, distritales y circuitales (LOEI, Título III, Capítulo cuarto, De los niveles de gestión de la autoridad educativa nacional, Art. 25 al Art. 27).

Además, en la disposición transitoria décima tercera de la LOEI se indica que con “el objeto de mejorar la gestión del actual Ministerio de Educación, durante los años 2011 y 2012 se ejecutará un proceso de reestructuración” (LOEI, Título VIII, Disposiciones Transitorias, Décima Tercera), que facultan al MINEDUC para realizar cualquier

acción, de conformidad con la Constitución de la República y la Ley, para mejorar el recurso humano y crear las direcciones o unidades que fueren necesarias para su cumplimiento.

En el año 2012 y bajo el Acuerdo Ministerial 020-12 se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación para establecer las atribuciones y responsabilidades de cada nivel de gestión. La misión señalada en este estatuto es garantizar:

el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana (Acuerdo Ministerial 020-12, Título 1, Art. 1).

Para el cumplimiento de esta misión, se establecen ocho objetivos estratégicos, acordes con el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015.

### **3.3.1 Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015 y 2016-2025**

El Plan Decenal de Educación (PDE) 2006-2015 “propone una gestión estatal de largo aliento que establezca y organice las diferentes prioridades con un sentido inclusivo, pluricultural y multiétnico”, por lo que propone políticas públicas de educación para el mediano y largo plazo, con el fin de resolver los siguientes nudos críticos:

- Acceso limitado a la educación y falta de equidad.
- Baja calidad de la educación, poca pertinencia del currículo y mínima aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- Ausencia de estrategias de financiamiento y deficiente calidad del gasto.
- Equipamiento e infraestructura insuficientes, inadecuada y sin identidad cultural.
- Dificultades en la gobernabilidad del sector e inexistencia de un sistema de rendición de cuentas de todos los actores del sistema.



Las ocho políticas educativas, que comprende este plan, a ejecutarse durante el período 2006-2015 son:

Política 1: Universalización de la educación infantil de 0 a 5 años de edad.

Política 2: Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año.

Política 3: Incremento de la matrícula en el Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente.

Política 4: Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la Educación Alternativa.

Política 5: Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las Instituciones Educativas.

Política 6: Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación e Implementación del Sistema Nacional de Evaluación.

Política 7: Revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida.

Política 8: Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%.

Políticas que se ratifican en el Plan Decenal de Educación del Ecuador (PDE) 2016-2025, en el cual se insta a “transformar “la escuela” en una comunidad de aprendizaje que fortalezca la identidad de los estudiantes, desarrolle integralmente sus capacidades y su compromiso social” (MINEDUC 2015, 1). El mismo, se divide en tres ejes que son: calidad, cobertura y gestión.

En el caso específico de este estudio, es importante detallar la Política 5 del PDE 2006-2015 y el eje de Cobertura del PDE 2016-2025. La Política 5 para el período 2006-2015 se refiere al mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas. El desarrollo de esta política se justifica, según el MINEDUC, en que, antes de este periodo:

437.641 niños y jóvenes se encontraban fuera del sistema educativo, las condiciones del recurso físico eran por debajo de los estándares, existía un acelerado deterioro de la infraestructura por la falta de mantenimiento preventivo y correctivo, el equipamiento era deficitario con alta obsolescencia y escasa renovación tecnológica (MINEDUC 2006, s/n).

Con base en lo anterior, es importante mencionar que esta política tiene como objetivo central mejorar la calidad de los servicios educativos “con adecuados recursos físicos y tecnológicos; complementar, adecuar y rehabilitar la infraestructura educativa para cumplir con las condiciones mínimas de confort, dotar de mobiliario y apoyos tecnológicos y establecer un sistema de acreditación del recurso físico” (MINEDUC 2006, s/n).

A su vez, el eje de Cobertura para el período 2016-2025 del PDE busca garantizar que exista la oferta para la Educación Inicial en diferentes modalidades, lograr que la población culmine el Bachillerato a la edad correspondiente, garantizar y fortalecer la oferta de Educación Intercultural Bilingüe para los pueblos y nacionalidades en todos los niveles y garantizar una oferta educativa pertinente a toda la población con necesidades educativas especiales asociadas o no a una discapacidad (MINEDUC 2015).

Para lograr estos objetivos, hasta el 2025, el MINEDUC apuesta por dotar de infraestructura, docentes y recursos educativos a las instituciones educativas que ofertan Educación Inicial a la población estudiantil de 3 a 5 años, lograr que la educación tenga la misma calidad en todo el territorio nacional; ordenar la oferta educativa constituyendo prioritariamente unidades educativas completas en los territorios, fortalecer la formación técnica como una opción de desarrollo profesional, convertir en Intercultural Bilingües a todas las instituciones de los circuitos educativos en los que la población sea mayoritariamente de una nacionalidad ancestral, ordenar la oferta educativa para garantizar la cobertura universal y de calidad para todas las poblaciones con necesidades educativas especiales, y fortalecer las opciones educativas para que la población con escolaridad inconclusa culmine sus estudios (MINEDUC 2015).

En correspondencia a la Política 5 del PDE 2006-2015 y a la actualización posterior del PDE para, el período 2016-2025 en su eje de Cobertura, mediante el Acuerdo Ministerial 482-12 la autoridad rectora, expide los Estándares de Calidad Educativa

como “descripciones de logros esperados correspondientes a los estudiantes, a los profesores del sistema y a los establecimientos educativos” (Acuerdo Ministerial 482-12). Estos estándares involucran los aspectos de gestión educativa, desempeño profesional, aprendizaje e infraestructura.

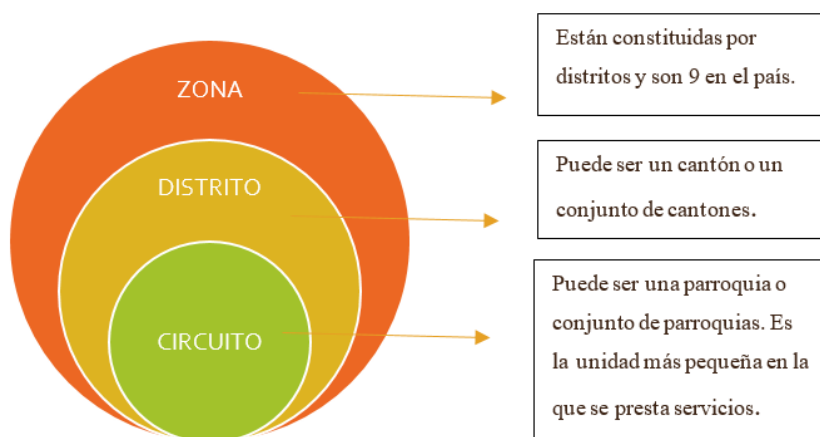
En cuanto a los estándares de infraestructura educativa, se destaca que deben contribuir al mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, obedecer a las características territoriales y asegurar la aplicación de procesos y prácticas institucionales inclusivas (MINEDUC 2012b).

Es así como, en el marco de la modernización del Estado, el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos y la desconcentración hacia niveles de gestión territorial se diseñan durante el año 2012, el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa con la finalidad de mejorar la calidad, la cobertura y eficiencia del servicio educativo en territorio.

### 3.3.2 Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa

Acorde al Nuevo Modelo de Gestión Educativa expuesto, los servicios educativos se dividen en el territorio nacional en zonas, distritos y circuitos, para facilitar su obtención en lugares centrales y cercanos a la ciudadanía, brindando mayor eficiencia, rapidez y cobertura (MINEDUC 2012).

**Figura 3.1. Niveles de desconcentración del servicio educativo**



Fuente: MINEDUC (2012a)

El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa utiliza esta implementación (Figura 2.1.) con el objeto de mejorar la calidad, cobertura y eficiencia del servicio educativo. En este proceso, se analiza la demanda (número de estudiantes) y la oferta (número de escuelas y sus características) para priorizar aquellas instituciones que se deben mantener, fusionar o cerrar, según los criterios y lineamientos técnicos diseñados por el MINEDUC (2012a) a continuación descritos:

- Caracterización de la demanda: determina la cantidad de posibles estudiantes que existen en cada circuito. Incluye a todos los niños y niñas que se encuentran en edad escolar (3 a 17 años), asistan o no actualmente a instituciones educativas, con un margen o porcentaje de error, según grupo de edad:
  - En el grupo etáreo comprendido entre 3 y 4 años de edad, se estima como demanda únicamente al 80% debido a que un porcentaje de niños, por decisión propia del hogar, no son insertados en esa edad al sistema educativo.
  - Para la población entre los 5 a 14 años de edad se considera como demanda al 100% de la misma.
  - En el grupo de 15 a 17 años de edad, la demanda se estima sobre el 90%, debido a ciertas barreras de acceso y decisiones propias de los jóvenes que no permiten en la práctica una demanda del 100%.

En la caracterización de la demanda también se analiza información de los estudiantes sobre etnicidad y personas con capacidades especiales.

- Caracterización de la oferta: identifica las instituciones educativas y las principales características (niveles educativos que se ofertan, número de estudiantes matriculados, número de docentes, tipo de sostenimiento) de los establecimientos educativos que existe en cada circuito y distrito.

Con estos criterios se calculó la escasez de cobertura o exceso de la misma en cada circuito y distrito, además se identificó establecimientos educativos que presentaban malas condiciones de infraestructura o hacinamiento, a los que se definió como problemas en la calidad del servicio.

Después de esta caracterización e identificación se realizó un análisis comparativo de la ubicación de los establecimientos educativos del circuito en relación a la distribución de la población por sectores censales, con especial consideración en ciertos comportamientos de la oferta que podían ser optimizados, tales como: la dispersión de instituciones que no guardan relación con la distribución de la población en el territorio; la mala relación entre las instituciones educativas y los medios que las conectan con la demanda (vías, condiciones de accesibilidad y condiciones de riesgo, cercanía o lejanía con relación a puntos ejes o centralidades territoriales, distancias y trayectorias de acceso); y la baja correlación entre la ubicación de las instituciones y los referentes territoriales de población, de producción, de vialidad, de interconexión con macro y meso territorios.

Con los resultados de este análisis, el MINEDUC identificó en el territorio, a ciertos establecimientos educativos públicos fiscales y fiscomisionales que contaran con características deseables como:

- Ubicación geográfica que facilite el acceso de la población al establecimiento.
- Atención a un significativo número de estudiantes del territorio.
- Espacio físico que permita una eventual expansión de su oferta educativa.

Estos centros educativos funcionarían como establecimientos ejes, por lo que se creó un índice que permitió escoger los candidatos más idóneos para actuar como tales y a su vez, determinar qué establecimientos tenían menor posibilidad de cobertura y menor disponibilidad de atender una demanda significativa del territorio. Este índice consideró tres componentes:

- Influencia del establecimiento: como la medida de la influencia de atención que tiene el establecimiento en el territorio. En el sector urbano corresponde a un radio de 500 metros y en el rural de 1 000 metros.
- Capacidad: que permitió estimar la condición actual de atención del establecimiento comparado con el resto de establecimientos educativos del circuito.
- Crecimiento: consistió en estimar qué tan posible es aumentar la oferta educativa en un determinado establecimiento, de acuerdo al espacio físico disponible.

Adicionalmente, se analizó la tenencia del terreno, la demanda de la población en edad estudiantil agrupada por los distintos niveles educativos que se encuentran en los sectores censales de la zona de influencia del establecimiento, la capacidad de crecimiento del establecimiento y hasta cuánto podría aumentar su oferta (al menos debería crecer hasta un rango de 400 a 500 estudiantes para la oferta en Educación Inicial y EGB en una jornada, y hasta 500 estudiantes para ofertar Bachillerato en una jornada).

Una vez definido el establecimiento eje, se procedió a determinar el tratamiento que se daría a las instituciones que se encontraban en los sectores censales influenciados por el mismo. Para este proceso, se estableció varios criterios de análisis

- Fusión de establecimientos: dos o más instituciones comparten infraestructura, se enfatiza la necesidad de que las estructuras directivas se articulen y se aproveche tanto el talento humano, como el recurso físico.
- Cierre de establecimientos: en el caso en que la demanda actual de la institución educativa sea absorbida por otro establecimiento eje. En este caso, el establecimiento líder podía absorber demanda de otros sectores censales, solamente en tanto su localización en el circuito, y con respecto al eje garantice condiciones de proximidad, accesibilidad, conectividad y traslado mínimas. Dentro de este aspecto, la propuesta era la dotación de soluciones viales y de transporte escolar para minimizar los inconvenientes que pudieran presentarse al respecto.
- Creación de nuevos establecimientos: en el caso de que, después de que se haya seleccionado los ejes del circuito, la demanda de un sector no haya logrado ser atendida del todo. Se decidió crear nuevos establecimientos que mitiguen la brecha de oferta en esos sectores.
- Reorganización de la oferta: de acuerdo a la capacidad de absorción de estudiantes del establecimiento eje y a la fusión de establecimientos. Se analizó cuándo las escuelas (completas, incompletas) transformarían su oferta de educación de acuerdo a la demanda de la población, así como, se adaptaría la

oferta de las instituciones educativas a la nueva tipología de establecimientos educativos.

A partir del análisis mencionado, en cada circuito y distrito el MINEDUC procedió a dar el tratamiento correspondiente a las instituciones educativas existentes. En el caso de creación de nuevas instituciones educativas, se consideró la construcción de Unidades Educativas del Milenio (UEM). Estas unidades, según lo define el Ministerio son instituciones educativas fiscales, de alto nivel, fundamentadas en conceptos administrativos, técnicos, pedagógicos y arquitectónicos modernos e innovadores (MINEDUC 2017). Su construcción se priorizó, según lo referido por el MINEDUC, en los sectores rurales a nivel nacional, que presentaban altos índices de necesidades básicas insatisfechas, problemas sociales de migración interna y externa, instituciones educativas caracterizadas por baja calidad educativa y por la ausencia de condiciones mínimas para la formación de la población en edad escolar (Zhunio 2016).

## **4 Marco Teórico**

Una vez presentada la base normativa internacional y nacional que rige en el sistema educativo ecuatoriano y en la que se inserta el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa conviene definir el contexto teórico e interpretativo desde el cual se desenvuelve el análisis de dicho Plan. Para ello, este estudio se divide en cinco partes: en la primera se aborda el origen del sistema educativo, como lo conocemos hoy en día, y que permite comprender el espacio en el que se desarrolla la educación. La segunda presenta el tema de la interculturalidad, fundamentada en los preceptos de la interculturalidad crítica. En la tercera, se introduce el tema de la interculturalidad en la educación como principio que rige la EIB, desde los postulados del movimiento indígena. En la cuarta parte, se incluye el enfoque de derechos como una perspectiva analítica para esta investigación. Y finalmente, se aborda el tema de la calidad educativa desde diferentes perspectivas, para entender las diversas formas en las que pueden ser asumidas por los actores involucrados en el sistema educativo.

### **4.1 Orígenes del Sistema Educativo**

El sistema educativo conformado por escuela, colegio y universidad es una idea que se consolidó en Francia en el siglo XVIII, parte de la premisa de que el hogar no puede brindar a los niños todos los conocimientos necesarios para su desarrollo como ciudadanos, es decir como los miembros de un estado-nación. En esta premisa hay dos propósitos que se deben buscar: igualdad y progreso. La escuela iguala los conocimientos de los niños y los prepara para que puedan continuar su tarea de formación progresiva hacia el imaginario de un buen ciudadano (Kuper 2001).

Es necesario contextualizar el nacimiento del sistema escolar. Conviene indicar que en el ámbito político, el mundo transitaba el camino hacia el fin de la monarquía y el inicio de la república y con ello el advenimiento de la democracia. En cuanto al desarrollo del pensamiento, del conocimiento humano, la corriente filosófica del Positivismo fue el enfoque con el que se podía adquirir conocimiento científico. En lo económico, se iniciaba la revolución industrial y el despegue del sistema capitalista. Todos estos aspectos, en pocas décadas, se implementarían y se tornarían indispensables en gran parte de las sociedades del mundo (Kuper 2001).



En este contexto, la educación escolarizada fue pensada “como un dispositivo pedagógico para que las diversas poblaciones se integraran al proyecto de nación homogéneo” (González Terreros 2011,11), especialmente aquellas poblaciones que respondían en menor grado al patrón sociocultural hegemónico, como es el caso de los pueblos indígenas. De esta forma, la escuela fue la herramienta para la imposición y consolidación de la cultura hegemónica y homogénea, lo que contribuyó a que un saber, identidad, idioma, y modos de producción dominara sobre otros (González Terreros 2011).

Según lo expuesto por Kuper (2001), actualmente, el sistema educativo mantiene sus principios de igualdad y superación, así como la premisa de que el hogar no es lugar donde se aprende. Estas características traen consigo una serie de retos para los estados-nación ya que, por una parte, son los encargados de ofrecer educación a los individuos que se encuentran dentro de sus jurisdicciones y, por otra, la meta o el imaginario de ciudadanía que se pretende alcanzar con la educación es compartido solo por una parte de la sociedad, excluyendo a otras culturas que se encuentran dentro de sus territorios, pero que no tienen incidencia en la formulación de políticas públicas.

Desde estos mismos espacios, de educación escolarizada, han surgido propuestas alternas para afianzar proyectos políticos y culturales, es el caso del Ecuador y el movimiento indígena con su modelo de la Educación Intercultural Bilingüe. Para comprender el contexto en el que se edifica este modelo, se realizó un acercamiento a la interculturalidad crítica y su posición ante la educación.

## **4.2 Interculturalidad**

Desde los años 90, en América Latina hay una tendencia creciente a revalorizar la diversidad étnico-cultural, interés que nace de un reconocimiento jurídico y de una necesidad cada vez mayor de promover relaciones positivas entre distintos grupos culturales, eliminar la discriminación, el racismo y la exclusión, formar ciudadanos que trabajen de forma conjunta para el desarrollo de sus países y para formar sociedades justas, equitativas, igualitarias y plurales. La interculturalidad se inscribe en este esfuerzo (Walsh 2010).

La comprensión de la interculturalidad es compleja, ya que, al mismo tiempo es un concepto, una práctica colectiva y un proyecto social. El concepto de interculturalidad varía de significado para las culturas dominadas y dominantes, depende del contexto, de un tiempo y un espacio, está atravesado por ideologías, intereses y visiones del mundo diferentes y antagónicas, en las que unas se imponen sobre otras (Torres 2011). A lo que Tubino (s/f) agrega:

La interculturalidad no es un concepto, es una manera de comportarse. No es una categoría teórica, es una propuesta ética. Más que una idea es una actitud, una manera de ser necesaria en un mundo paradójicamente cada vez más interconectado tecnológicamente y al mismo tiempo más incomunicado interculturalmente. Un mundo en el que los graves conflictos sociales y políticos que las confrontaciones interculturales producen, empiezan a ocupar un lugar central en la agenda pública de las naciones (Tubino s/f,3).

Estas diferentes formas de asumir la interculturalidad han sido plasmadas en formas, igualmente diversas de ponerla en práctica. Es así como, a partir de la década del 70 a nivel mundial, se han usado diversos enfoques desde el discurso político, que refieren al reconocimiento de otras culturas.

El primer enfoque se denomina *multiculturalismo*, nacido en la década del 70 en países de influencia anglosajona frente a las olas inmigratorias (Garrido 2012), este comprende la presencia en el territorio de diferentes culturas, que coexisten, pero no necesariamente conviven. En este concepto no existen interrelaciones, por lo cual se pueden generar situaciones de segregación y de negación a la convivencia y transformación social (Bernabé 2012). El simple hecho de admitir la diversidad de culturas subraya más aún la diferencia y a través del multiculturalismo se proponen políticas relativistas de respeto que a menudo refuerzan la discriminación (García 2006 citado en Zúñiga 2011). El multiculturalismo no supone relaciones sociales entre las diferentes culturas y por lo tanto elimina el enriquecimiento personal o colectivo a través del contacto social.

El siguiente enfoque se denomina *pluriculturalidad*, su uso se ha extendido sobre todo en América Latina y está en concordancia con el reconocimiento de los derechos colectivos, se refiere a la presencia simultánea de muchas culturas en un mismo territorio y que pueden tener posibles interrelaciones. El pluralismo cultural debe ser una categoría en todas las sociedades democráticas, visibilizando la existencia de muchas culturas en un mismo territorio, con el fin de reconocer al otro en igualdad

(Bernabé 2012). Lo pluricultural sugiere una pluralidad histórica y actual, en la que varias culturas conviven en un mismo territorio y juntas hacen la totalidad nacional (Walsh, 2009, 44). Este enfoque alude más a la cohabitación de varias culturas regidas por un espacio geográfico común, como elemento aglutinador, lo que no necesariamente significa interrelación entre estas.

Por su parte, el enfoque *intercultural*, emerge desde las demandas de reconocimiento de los movimientos indígenas, especialmente de Sudamérica; surgen bajo el postulado de reconocer las diferentes bases en las identidades, que se fundamentan en el diálogo a través del énfasis en la convivencia (Comboni y Juárez 2013). Dentro de la concepción de interculturalidad también existen diferentes enfoques para su análisis.

La *interculturalidad funcional* nace de los sistemas neoliberales de poder y su necesidad de crecimiento y desarrollo. Desde estos espacios, el término interculturalidad representa “una estrategia que pretende incluir a los excluidos a una sociedad globalizada que no se rige por la gente, sino por los intereses del mercado” (Walsh 2009 citado en Comboni y Juárez 2013,13). Desde estos postulados el diálogo intercultural no cuestiona las relaciones de poder y dominación existentes entre pueblos y culturas, expresadas en asimetrías sociales. Esta es una noción de interculturalidad que se reduce a la actitud, de abrirse y aceptar al otro, sin cuestionar las condiciones inequitativas en la que estas relaciones se encuentran (Comboni y Juárez 2013).

Por su parte, la *interculturalidad crítica* se presenta como un paradigma que propone cambios en la ética universal de las culturas, pero sobre todo es una alternativa crítica para producir una transformación de las culturas por medio de la interacción (Castro 2004 citado en Comboni y Juárez 2013). De esta forma busca suprimir las causas de la injusticia colonial al enfrentar a los poderes hegemónicos. La interculturalidad crítica no es sólo una disputa o negociación entre pueblos y el Estado, es una lucha que surge a la par de la reivindicación de la autonomía de los pueblos desde leyes, instituciones, principios y prácticas. Es en sí

[...] un paradigma, que más allá de crear condiciones de equidad en el sistema vigente, lucha por crear un sistema que entienda y asuma la equidad. [...] Una propuesta que transforma las relaciones de poder en un proceso de autoafirmación y reconocimiento del otro, basado en el diálogo. Una interculturalidad que apunta hacia la igualdad, pero con

dignidad, asumiendo la diferencia y la diversidad (López 2009 citado en Comboni y Juárez 2013, 13).

Por lo tanto, la interculturalidad crítica se refiere a la construcción de y desde los grupos sociales que han sufrido una historia de sometimiento y subalternización. Esta construcción desde abajo se evidencia en Ecuador en donde la interculturalidad es “un concepto, apuesta y proyecto acuñado y significado por el movimiento indígena; principio ideológico de su proyecto político que ha buscado la transformación radical de las estructuras, instituciones y relaciones existentes” (Walsh s/f, 9).

También lo confirma la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE en su Proyecto Político (2012) en el que la interculturalidad no solo comprende el respeto, tolerancia y el reconocimiento de la diversidad, como sucede en el enfoque multicultural, a lo que explica:

La interculturalidad no es multiculturalidad, ya que la segunda describe la existencia de varias culturas en una unidad territorial y que muchas veces conviven involuntariamente, como el caso de inmigrantes. La noción de multiculturalidad es indiferente al tratamiento político de los grupos diversos, es decir promueve la cultura hegemónica y la segregación a la cultura subordinada, oculta las relaciones de desigualdades e inequidades sociales, dejando intactas las estructuras e instituciones que privilegian a unos en relación de otros.

E identifica el siguiente concepto de interculturalidad como parte de su proyecto político desde la década de los 80:

La interculturalidad propugna un cuestionamiento profundo de la colonialidad del poder, a la vez que promueve el diálogo de saberes, de pensamiento, de conocimiento, epistemologías, y espiritualidad en una ruta de ida y vuelta de mutuo aprendizaje e intercambio. Tiene como meta la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida (no solo económicas, sino cosmología de la vida incluyendo saberes, la memoria ancestral, y la relación con la naturaleza y espiritualidad, entre otras) nuevas y distintas.

La interculturalidad es el principio político-ideológico de reconocimiento y práctica de las personas, comunidades, pueblos y naciones para crear y vivir en relaciones justas, simétricas, equitativas y armónicas entre los pueblos originarios, afroecuatorianos, montubios y mestizos que nos permita ejercer plenamente los poderes político, económico, social, cultural y espiritual dentro del Estado plurinacional y la sociedad intercultural [...].

[...] La interculturalidad no puede ser cosmética o funcional al sistema de dominación, sino que se debe construir una interculturalidad crítica que cuestione las relaciones de poder

económico, político y cultural. En el Estado Plurinacional, las políticas públicas deben ser diseñadas, implementadas y evaluadas con plena participación de los Pueblos y Naciones Originarias considerando las especificidades y diferencias entre pueblos y requerimientos específicos de hombres, mujeres, niños/as, jóvenes y ancianos/as (CONAIE 2012).

Definición a la que ECUARUNARI se suma con el objetivo de “coexistir desarrollándonos, respetándonos desde nuestras propias identidades, en igualdad de condiciones, en el marco del respeto de entre pueblos con comportamientos y ejercicios de horizontalidad, complementariedad. Es decir, la economía, salud, educación y otros no pueden ser desplazadas, negadas y peor excluidas de las Políticas Públicas en un Estado Plurinacional” (CONAIE 2012).

La propuesta de la interculturalidad crítica está íntimamente relacionada con la decolonialidad, como eje de lucha ante las estructuras, instituciones y relaciones de subyugación, presentes en la denominada matriz colonial. Por lo tanto, la decolonialidad se concentra en tres ejes principales: la colonialidad del poder, del saber y del ser (Walsh, 2008).

La *colonialidad del poder* se refiere al establecimiento de un “sistema de clasificación social basada en una jerárquica racial y sexual, y en la formación y distribución de identidades sociales de superior a inferior: blancos, mestizos, indios, negros” (Walsh 2008, 136). En este patrón, la “raza” se utiliza como instrumento de dominación social y explotación del trabajo, permitiendo de forma casi naturalizada, la reproducción de la estratificación, la violencia y la segregación dentro del Estado y la sociedad (Walsh 2008).

La *colonialidad del saber*, por su parte, se refiere al eurocentrismo como la única perspectiva válida de conocimiento. Este aspecto de la colonialidad es evidente en el sistema educativo donde se eleva el conocimiento científico, académico e intelectual sobre cualquier otro tipo de saber o conocimiento diverso. Posicionando a lo científico como el fin último del conocimiento que toda sociedad debe alcanzar (Walsh 2008).

Mientras que la *colonialidad del ser* se “ejerce por medio de la inferiorización, subalternización y la deshumanización” (Walsh 2008, 138), justificada en la racionalidad de la modernidad con su eje en el “individuo civilizado”. A partir de esta concepción, históricamente se piensa al estado-nación, en el que los pueblos y

comunidades indígenas aparecen como los bárbaros, no-modernos y no-civilizados. Las consideraciones contemporáneas de las políticas y reformas se realizan bajo la imagen de grupos étnicos, diferenciados del resto de la sociedad; lo que puede generar la perpetuación de la colonialidad sino se transforman las estructuras institucionalizadas (Walsh 2008).

Al pensar el Estado y la sociedad desde estas estructuras coloniales, no se atiende integralmente al conjunto de la población. Es en este espacio que la interculturalidad crítica centra su apuesta, a través de herramientas como el diálogo de saberes:

[...] diálogo con otras visiones de vida, otras formas de conocimientos y a otras culturas, a lo que hemos denominado como diálogo de saberes e intercientífico, donde se reconoce a cada saber y sus orígenes, como parte de un todo que interactúa entre sí y donde el conocimiento científico occidental moderno es uno más, tomando los aportes más destacados para la comprensión e implementación de formas y sistemas de vida más sustentables (Delgado, 2013).

Un “diálogo entre seres” contextualizado en la historia cultural, social, económica y política. Por lo tanto, un diálogo de saberes es “un proyecto de reconstrucción social”, (Leff, 2006:4) como herramienta que permite tender puentes transdisciplinarios, intercientíficos y epistémicos para ayudar a crear nuevas oportunidades de complementariedad desde la diversidad.

### **4.3 Interculturalidad en la educación**

En el ámbito educativo, la interculturalidad ha jugado un rol definitivo, sobre todo para los grupos sociales que han vivido procesos históricos de discriminación. Dentro del proyecto de mestizaje, la escuela fue la institución asignada para propiciar la aculturación de los indígenas latinoamericanos y su asimilación a la sociedad hegemónica dominante, por lo que, para “la construcción de una identidad y cultura nacional, el proyecto uniformizador suponía un desaprendizaje paulatino, pero seguro, de las instituciones y expresiones culturales y lingüísticas propias” (López 2001,2).

Históricamente, las poblaciones indígenas han exigido su derecho a la educación, para ello han desarrollado varios caminos, entre ellos la gestión para el funcionamiento de las Escuelas Comunitarias lo cual se ha manifestado, por ejemplo, en la construcción, por ellos mismo, de la infraestructura de las escuelas en las comunidades e incluso

cubriendo el salario de los docentes, como mecanismo para forzar a que el Estado asuma su posterior responsabilidad. En esta primera instancia, la oferta por parte del Estado se limitó al currículo hegemónico, del cual el movimiento indígena aprovechó las herramientas de la lectura y escritura del idioma dominante, para poder demandar sus necesidades colectivas e individuales (López 2001).

A través de estas demandas, décadas más tarde apareció lo que se conoce como “educación bilingüe de transición” que consistía en el reconocimiento de las diferentes lenguas para facilitar la apropiación de un idioma europeo como lengua única. En la década del 70, frente a la emergencia del movimiento indígena se promovió el modelo de “educación bilingüe para el mantenimiento y desarrollo”, un enfoque dirigido a consolidar el manejo de la lengua materna y el aprendizaje de una segunda lengua (López 2001).

Entre la década del 70 y 80, desde los pueblos indígenas, especialmente en Cayambe, nacieron nuevas reflexiones sobre la necesidad de trascender el plano lingüístico y modificar el currículo, con el fin de plasmar y fortalecer saberes, conocimientos, tecnologías e historia tradicional; propiciando el acercamiento de la escuela a la comunidad. La escuela en la comunidad permitió a los pueblos y nacionalidades tener educación en su propia localidad, sin tener que trasladarse a los centros poblados en los que constantemente eran víctimas de violencia y marginación. Además, arraigó a la población a sus comunidades, en una década que las tendencias migratorias del campo a la ciudad eran elevadas (Martínez Novo 2016).

De esta forma, la educación demandada por la población indígena pasó de educación bilingüe y se autodefinió como Educación Intercultural Bilingüe. En la que, la interculturalidad significa una disputa por asuntos como identificación cultural, derecho y diferencia, autonomía y nación; siendo la educación el mecanismo central en esta lucha, “como institución política, social y cultural: el espacio de construcción y reproducción de valores, actitudes e identidades y contra el poder histórico-hegemónico del Estado” (Walsh 2009,5).

La EIB tiene como objetivo una educación enraizada en la cultura de la comunidad y está abierta a los conocimientos de la cultura universal, en la que la lengua materna es de vital importancia a la par de la dimensión cultural del proceso educativo y a un

aprendizaje significativo, social y culturalmente contextualizado, para responder a las necesidades básicas de los educandos provenientes de sociedades culturalmente diversas (López 2001).

Desde esta perspectiva, se trata de una propuesta dialógica y de encuentro y complementariedad entre culturas de raigambre diferentes. Así, la EIB se convierte en mucho más que la simple enseñanza de lenguas y que una mera enseñanza en dos lenguas diferentes y está destinada a generar una transformación radical del sistema educativo en contextos en los cuales el recurso de la lengua propia da pie a una verdadera innovación en los modos de aprender y enseñar (López 2001, 7).

Por lo tanto, la dimensión intercultural en la educación, pensada y demandada desde el movimiento indígena, atraviesa el currículo, estableciendo saberes, conocimientos y valores propios o apropiados por las sociedades indígenas y aquellos externos. Se alimenta de un diálogo y de una complementariedad permanente entre la cultura tradicional y aquella de corte occidental, buscando la satisfacción de las necesidades de la población indígena y de mejores condiciones de vida (López 2001).

A pesar de la apuesta del movimiento por la EIB, en América Latina la adopción del término interculturalidad en el campo educativo en sus inicios fue asumido como un tema del mundo indígena y su condición cultural, y no como un deber de toda la sociedad. Por lo que, este término adquirió un doble sentido, para los movimientos indígenas su orientación era político-reivindicativa concebida desde la lucha indígena como una herramienta para enfrentar la exclusión; mientras que para el Estado adquirió un sentido socio-estatal de burocratización, al legalizar la Educación Intercultural Bilingüe como “derecho étnico y colectivo”, desde los preceptos de la interculturalidad funcional (Walsh 2009). Esta situación ha generado, que el movimiento indígena, persista y trabaje asiduamente, sobre el tema, para forjar en la educación el verdadero proyecto intercultural, que responde a los preceptos de la interculturalidad crítica.

#### **4.4 Enfoque de Derechos**

Esta investigación, para el análisis de los aportes y desafíos de la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa centra, además, su interpretación en el enfoque de derechos. El enfoque de derechos es una nueva mirada que “concibe a los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando de este modo, la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los



derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación” (Jiménez 2007, 31). La perspectiva que se asume para este estudio, en específico, considera a los derechos humanos como proceso o medio por el cual se logra concretar en la política pública la materialización de los derechos y la atención a grupos marginados (Jiménez 2007).

Entre los principales preceptos que considera este enfoque, para la práctica efectiva de los derechos humanos, consta la transversalización en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y la sociedad, los principios de no discriminación y de inclusión para la universalidad, la dignidad humana, el principio de la democracia, la responsabilidad compartida de todos los actores involucrados, el predominio de la esfera pública y la primacía de lo local en el ejercicio y realización de los derechos (Jiménez 2007).

En este enfoque, los derechos no solo se conciben como herramientas que deben ser analizadas desde la esfera estatal o legal, sino también como un espacio y marco de lucha social, por medio del cual los sujetos pueden vigilar y exigir su cumplimiento. Desde esta lógica, se asume al sujeto social como un actor autoreflexivo en crítica permanente de su relación con los otros y su participación en los espacios sociales, que es el resultado de una construcción constante de su identidad individual y comunitaria, y, como sujeto activo que ejerce una nueva ciudadanía que comprende sus dimensiones culturales, políticas y sociales, para la demanda de sus derechos (Jiménez 2007).

Desde esta visión del sujeto social, tanto organizaciones de derechos humanos, como organizaciones indígenas han logrado influir en la orientación de políticas sociales y demandar mecanismos de participación (Abramovich 2006); como es el caso de los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos que forman parte integral de esta concepción y permiten demandar una respuesta culturalmente pertinente a los Estados.

En la misma línea, es destacable la acción de UNICEF para la implementación a nivel internacional de la Convención sobre los Derechos del Niño, con el fin de generar estándares y reglas para la interpretación adecuada de esas normas a nivel local e internacional. Considerando a este sistema de protección internacional de los derechos humanos, no sólo como última instancia legal de reclamo, sino como un ámbito para

establecer estándares que deben ser cumplidos por los Estados y así fortalecer los mecanismos de tutela de las niñas, niños y adolescentes (Abramovich 2006).

En este sentido, este enfoque supera la visión de las políticas sociales como parte de una lógica de oferta de beneficios de tipo asistencial, y apuesta por una definición de parámetros mínimos de dignidad cuya garantía es responsabilidad del Estado; en el caso del Estado ecuatoriano, su Constitución indica que “las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales” (CRE, Título II, Capítulo I, Art. 10). Es así como, a partir de este enfoque, se busca que las políticas públicas dejen de considerar a las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales para pasar a su revalorización y respetar sus demandas con el fin de generar políticas que cubran las diferentes necesidades de la diversidad de ciudadanos que existen en una sociedad (Pautassi 2007).

#### **4.5 Calidad Educativa**

Como aporte final, se presenta el concepto de calidad educativa, a pesar de que no se centra el análisis en esta categoría teórica, es necesario aclarar desde diferentes enfoques teóricos su significado, debido a que el objetivo final de la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa es mejorar la calidad educativa.

El movimiento de la calidad no surge en el ámbito de la educación o del estudio pedagógico. Su aparición tiene lugar en el terreno de la organización de otras instituciones, fundamentalmente en las de carácter productivo. De la preocupación por la calidad del producto (propia de los años 1920 a 1950), en el paradigma de la calidad se pasó a la acentuación de la importancia de la participación de los trabajadores (principio ampliamente extendido entre los años 1950 a 1970) y, posteriormente, al énfasis en la necesidad de que la satisfacción del cliente sirva de eje de la calidad institucional (Gento Palacios 2010, 26).

La concepción de calidad alcanzó un espacio central en el discurso de la educación y a la vez tomó diversos significados hasta ser concebido actualmente, en la práctica, como sinónimo de buena educación en su conjunto. En los espacios de debate sobre la educación, el término calidad funciona como “herramienta para el ejercicio del poder,

ya que nadie puede oponerse a él, nadie podría defender explícitamente una educación donde esté ausente la preocupación por la calidad” (Hamel 2009, 183). La definición que la calidad adquiera depende de las fuerzas (políticas o económicas) que definen su significado e imponen el tipo de educación deseada, a partir de sus propios intereses (Hamel 2009).

Desde esta perspectiva, la calidad educativa dependerá del objetivo ulterior que busca la educación y del perfil del tipo de ciudadano que quiere formar. Existen diversas posturas sobre la calidad educativa y parámetros para su medición, Hamel (2009) identifica tres concepciones de calidad, en relación al producto final: funcional a un mercado laboral establecido y a la vez cambiante, humanístico y politécnico integral con amplias competencias sociales para la vida, crítico y revolucionario, capacitado y motivado para emprender cambios radicales en la sociedad.

El tipo de educación que busca un ciudadano funcional al mercado forma parte del modelo de la globalización neoliberal que extiende las relaciones de mercado a todos los ámbitos, inclusive a la educación. La calidad que este tipo de educación persigue es una combinación entre *eficacia* y *eficiencia*. La eficacia se constituye de componentes externos e internos, como aspectos externos valora la cobertura y la universalización de acceso, permanencia en el sistema y conclusión de estudios en el caso de la educación básica. Los aspectos internos priorizados son los logros académico-escolares definidos por estándares que se debe alcanzar en cada materia. En cuanto a la eficiencia, se interesa en el uso óptimo de los recursos y la obtención de los mayores logros posibles con recursos determinados. En este enfoque el criterio de *equidad*, *pertinencia* y *relevancia* de la educación se reduce a *igualdad* en acceso al sistema educativo y el impacto por el éxito de sus egresados para formar parte del mercado laboral (Hamel 2009).

El segundo enfoque incluye los objetivos del anterior, encauzado en formar ciudadanos competitivos en el mercado laboral, pero a la vez, responsables y pertinentes ante su entorno social. Los criterios que añade son relevantes en el contexto del denominado “Tercer Mundo”, como son la *equidad* y la *justicia* en situaciones de desigualdad y diversidad y “pone además mayor énfasis en los componentes de *relevancia* y *pertinencia* de la educación que se tendrán que definir a partir de la diversidad social,

étnica, de género y la desigualdad socioeconómica misma” (Hamel 2009, 185). El fin de este enfoque es conciliar objetivos de procedencia ideológica, política y pedagógica muy diferentes, lo que en muchos casos puede generar conflictos en los programas educativos y la imposición del modelo que cuenta con mayor respaldo económico y político, lo que se refleja en evaluaciones estandarizadas para docentes y estudiantes (Hamel 2009).

El tercer enfoque “se basa en un paradigma crítico, considera que calidad atañe más bien a una formación ciudadana consciente del papel del ser humano en su entorno local, regional, nacional y en el planeta” (López 2006 citado en Hamel 2009, 190) y busca cambios radicales en determinados momentos de la historia. Orientación que encuentra su razón de ser en los cambios sociales importantes y que en regímenes neoliberales entra en conflicto directo con el Estado (Hamel 2009).

En muchos países se han llevado a cabo reformas profundas del sistema de educación con el propósito de hacerlo más eficiente y “mejorar su calidad”. Sin embargo, las críticas pocas veces se enfocan en la conceptualización de la calidad, suelen centrarse en diversos aspectos de la batería de medidas reformistas, a menudo sin reparar en su carácter sistémico. Son tres los ámbitos englobados por las políticas de calidad educativa: su planteamiento discursivo (documentos programáticos), su implementación (medidas administrativas, cambios promovidos por los diversos programas) y el impacto de las medidas en la práctica educativa (Gruhn 2016, 27).

Se pretende que la calidad educativa sea medible y por lo tanto que se revierta en indicadores de diversa índole. En efecto, hay una parte de los elementos del quehacer educativo que sí es medible (como, por ejemplo, el presupuesto, las instalaciones y equipos, los títulos académicos de los docentes o el número de estudiantes). Sin embargo, existe otra parte, tal vez la más importante, cuya evaluación responde a criterios subjetivos, los que pueden variar de un observador a otro. He aquí un problema fundamental de la evaluación de la calidad educativa: su medición implica el intento de objetivar el “cómo” que la está caracterizando (Gruhn 2016, 29).

Para Hamel (2009), la educación enfocada en un ser humano competitivo y a la vez con conciencia social de su entorno y localidad, es la más vigente en Latinoamérica y la que mejor encaja con lo que buscan las familias en la educación de sus hijas e hijos. Este

enfoque considera variables cuantitativas y cualitativas, el éxito del mismo depende de que se defina “la calidad como un valor variable según la perspectiva de los actores o receptores, como constructo subjetivo contextualizado que parte de los individuos, o como concepto ineludiblemente político que varía sustancialmente según los objetivos, los valores y las cosmovisiones de los actores” (Hamel 2009, 193). Aceptando el valor de los criterios tecnocráticos y cuantitativos, pero que, sin los componentes sociales por los que ellos pugnan, no se podría hablar de una verdadera calidad educativa.

En adición a esta visión de calidad educativa para la formación de ciudadanos conscientes, es necesario complementarla con la comprensión de una calidad educativa que busque una educación pertinente y relevante, a la vez que satisfaga los derechos de las personas, y sea equitativa; no sólo cuantifique los conocimientos en ciertas áreas de aprendizaje (Blanco 2005).

Tanto por la relevancia y pertinencia que implica en la educación se busca que la educación ofertada sea coherente y cumpla con los fines y funciones para el desarrollo integral de las personas, como miembros activos de la sociedad y en ejercicio de su ciudadanía; en el que se genere un desarrollo humano a nivel individual y social. En el aspecto social se debe considerar que “las nuevas generaciones se apropien de los contenidos de la cultura y adquieran las competencias necesarias para ser miembros activos en dicha cultura” (Blanco 2005,13). Y a nivel individual, debe enfocarse en la construcción del sujeto dentro del contexto en el que está inmerso, teniendo como finalidad la autonomía y el autogobierno (Blanco 2005).

Por su parte, para que la educación satisfaga los derechos de las personas, no sólo debe ser accesible, sino también promover el mayor aprendizaje posible dentro de los múltiples talentos y capacidades de cada persona; conjuntamente con una educación en y para los derechos humanos, centrada en valores, actitudes y comportamientos. A su vez, la educación debe efectivizar el derecho a la participación y a la no discriminación, es decir que “todos los niños y todas las niñas deberían educarse juntos en la escuela de su comunidad, independientemente de cuál sea su origen social y cultural y sus características personales” (Blanco 2005, 15). Y también debe velar por el derecho a la propia identidad, en la que se valore positivamente las diferencias para enriquecer al individuo y a la sociedad (Blanco 2005).

Como último aspecto, se aboga por una educación de calidad que sea equitativa asegurando la igualdad de oportunidades, al proporcionar a la niña, niño o adolescente las herramientas necesarias para acceder a la educación, culminar los años de estudio, acceder a aprendizajes de calidad y tecnologías de comunicación e información y, además, les permita acceder a empleos más productivos y lograr la movilidad social (Blanco 2005).

Es justamente esta perspectiva sobre la calidad educativa, la que se acerca teóricamente a las demandas del movimiento indígena, por la aplicación de un modelo educativo pertinente con el cumplimiento de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para construir ciudadanos dentro de su propio contexto e identidad cultural, con el objetivo de generar mayores oportunidades en el futuro.

Para el análisis que propone esta investigación, a más del marco teórico expuesto, es necesario conocer estudios previos realizados alrededor de la temática, que se presentan en el de estado del arte.

## 5 Estado del Arte

El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en Ecuador ha sido analizado principalmente desde contextos rurales e indígenas por colectivos sociales y académicos. A continuación, se presenta un resumen de los estudios más representativos realizados alrededor de esta temática, con el fin de conocer las diferentes posturas ante el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa y justificar el desarrollo de la presente investigación.

El *Colectivo Ciudadanos por la Educación* publicó, en 2016, su cuaderno de trabajo “ALERTA EDUCATIVA: Informe sobre diagnóstico de la educación rural en los cantones: Colta, Chunchi, Guamote, Latacunga y Pujilí” en el que se analiza el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa centrado en el cierre de escuelas comunitarias en el plano rural y urbano-marginal. La investigación fue de carácter cualitativa y se desarrolló en Chimborazo y Cotopaxi, a través de quince entrevistas y cinco grupos focales, a estos instrumentos se sumaron una encuesta aplicada a 1038 actores sociales para sistematizar información sobre su conocimiento de las escuelas cerradas en sus comunidades. Además, se realizó un proceso de georreferenciación, al cruzar la información de las bases oficiales del Ministerio de Educación en el período 2008 – 2010, con la base de datos de la encuesta aplicada por el colectivo.

En esta investigación, los principales impactos de la aplicación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en torno a los estudiantes tienen que ver con las dificultades de movilización hacia las escuelas, por las particularidades geográficas de cada zona, lo que significa tiempos muy largos de desplazamiento, peligrosidad en los trayectos (ataque de perros u otros animales, asaltos, caídas, intentos de abuso infantil, entre otros) y falta de transporte público y seguridad.

Otro aspecto destacado, son las condiciones climáticas que enfrentan los estudiantes en el trayecto hacia la escuela, estos aspectos tienen un impacto físico en los escolares, adicional a ello se suman el tiempo de traslado hacia la institución educativa, lo que a su vez condiciona, en los educandos, los horarios y la ingesta de alimentos (desayuno – almuerzo) debido a los largos trayectos que tienen que cumplir y las dificultades que deben sortear. Estas situaciones generan con demasiada frecuencia problemas de salud

vinculados con desórdenes alimenticios, enfermedades gástricas, anemia y dolores de cabeza, entre otros.

Estos impactos afectan a su vez a las familias, quienes tienen nuevos gastos que solventar como son: el transporte, la compra de alimentos (refrigerios) para el consumo de los estudiantes fuera del hogar. Además, como alternativa para disminuir el impacto económico y el tiempo usado en los desplazamientos hacia las instituciones educativas asignadas, las familias, en su mayoría, deciden migrar a zonas urbanas cercanas a las escuelas; esta situación pauperiza aún más su condición y hace que abandonen sus espacios, su territorio provocando una ruptura en el tejido social de las comunidades.

Conviene destacar que esta situación incide, en mayor medida, en las madres, quienes se encargan de suplir las necesidades económicas que exige la educación de sus hijos e hijas.

En cuanto a los impactos generados en la comunidad, es fundamental destacar que los mismos se relacionan principalmente con la falta de comprensión del mundo rural e indígena y de los procesos históricos de la EIB presente en las visiones dicotómicas sobre la comprensión de la educación.

Por un lado, el Estado le atribuye al crecimiento económico y asocia calidad con infraestructura, mientras que las comunidades la asumen como la vía para superar la explotación, discriminación y la búsqueda de autonomía.

Además, las comunidades observan amenazas a la reproducción social y cultural por el modelo educativo impuesto, sobre todo en la organización comunal. Consideran que el currículo no es pertinente con la realidad local y que desvinculan el aprendizaje del rol de la familia y la comunidad. A esto se suma, la escasa socialización con las comunidades sobre el Plan de Reordenamiento y la falta de comprensión de las familias sobre el cierre de las entidades educativas a las que sus hijos asistían.

Otro aspecto relevante, vinculado al Plan de Reordenamiento, es la discriminación que viven muchos de los estudiantes indígenas, en instituciones de habla hispana y la exclusión escolar, adicionalmente y como se dijo antes los costos son muy altos y esto es un peso significativo para las familias.



Los resultados alcanzados con las herramientas metodológicas desarrolladas, no se relacionan con la información final que se sustenta en el informe. Se utiliza una encuesta cuantitativa sin una selección clara de la muestra a la que se aplica, requisito indispensable para que esta herramienta tenga peso para el análisis. De igual forma, no existe un marco teórico y normativo que sostenga las conclusiones finales expuestas, ya que mucha de la información presentada solo se enuncia sin ser explicada y analizada.

Esta investigación es un primer paso en el tema y constituye un valioso acercamiento a la situación que se vive en las dos provincias en las que se investiga, sin embargo, la falta de rigor académico debilita la información expuesta.

Por otra parte, en el mes de agosto de 2016, la revista especializada en ciencias sociales *Ecuador Debate # 98* publica un especial sobre Educación Intercultural Bilingüe y los impactos del cierre de las escuelas comunitarias, en la que se recogen artículos académicos sobre el tema. A continuación, se presentan algunos resultados de estas investigaciones:

La investigadora *Carmen Martínez Novo (2016)* examina el impacto del cierre de las escuelas comunitarias desde el análisis de las contradicciones entre la visión del gobierno, del período de implementación del plan, sobre el Estado multicultural y plurinacional y los postulados del movimiento indígena ecuatoriano. A través de una amplia revisión bibliográfica presenta el escenario de la construcción de la Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador como un proceso de resistencia y reivindicación del movimiento indígena hasta la institucionalización del modelo con la Ley Orgánica de Educación intercultural (LOEI). Desde esta lectura centra su atención en la conexión escuela-comunidad “pilar fundamental de la educación intercultural bilingüe” (Martínez Novo 2016, 40) que es el medio a través del cual se fortalece la organización política de los indígenas, con conciencia crítica y la formación de líderes para el reclamo de diversos objetivos sociopolíticos del movimiento (Martínez Novo, 2016).

Con el análisis histórico de la EIB en el Ecuador, se cuestiona el cierre de las escuelas comunitarias unidocentes y pluridocentes localizadas en comunidades indígenas y rurales. Según su análisis, el principal efecto es la pérdida del espacio en el que se construye la organización política y la formación de líderes dentro de la comunidad.

El cierre de las escuelas comunitarias es un ataque a la espina dorsal del poder político indígena y de su fuerte arraigo territorial: migración y muerte de la comunidad significa desmovilización política, un proceso que también se ha llevado a cabo a través de la cooptación, fragmentación y represión de este movimiento social (Martínez 2016, 48).

Situación que se prorroga con la descontextualización de la educación impartida en la comunidad, que se refleja en la disminución de docentes bilingües por la aplicación de evaluaciones estandarizadas y en castellano, disminución de horas de enseñanza en lenguas indígenas.

Esta investigación analiza la EIB en el Ecuador y los impactos de las diferentes políticas públicas desde la revisión bibliográfica, sin considerar las opiniones de los actores involucrados en el sistema educativo (estudiantes, familias, comunidad, docentes y autoridades) limitando los resultados a una perspectiva académica.

*Hernández Loeza (2016)* presenta el análisis de la EIB en el marco de la modernización educativa durante el régimen de la Revolución Ciudadana, como él lo define. Esta investigación de carácter cualitativo utiliza la revisión bibliográfica y entrevistas a intelectuales indígenas para indagar sobre los impactos que las políticas de modernización han tenido en los preceptos de la educación comunitaria.

A través de una revisión histórica de la EIB desde su concepción, pasando por la formación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) hasta los cambios efectuados durante el último período presidencial, este autor propone el retorno a la educación comunitaria como mecanismo para recuperar y reforzar la propuesta educativa del movimiento indígena.

Entre sus principales observaciones destaca la desvinculación que existe en la comprensión de la EIB por parte del Estado, de la organización indígena y de la propia comunidad. Su análisis del Plan de Reordenamiento se centra en los estándares de calidad que se buscan con la ejecución de esta política, en la figura de las Unidades Educativas del Milenio, las cuales desvinculan a la comunidad con la educación de sus hijos y homogenizan los conocimientos para formar ciudadanos capacitados y competitivos dentro del mercado laboral.

Esta investigación aborda de manera superficial los impactos del Plan de Reordenamiento y centra su análisis mayormente en las modificaciones de la LOEI y la administración de la EIB que han ocasionado el debilitamiento de esta alternativa educativa en el país.

*Tuaza Castro (2016)* publica un artículo denominado “Los impactos del cierre de escuelas en el medio rural” con la información resultante de la investigación realizada por el *Colectivo Ciudadanos por la Educación*, en diálogo con académicos, políticos y autoridades educativas.

De igual forma que el estudio en el que se sustenta, este artículo se centra solamente en dos provincias de la Sierra norte ecuatoriana, sus principales conclusiones se refieren a la migración de familias hacia cabeceras parroquiales, cantonales y a ciudades para acceder a la educación de sus hijos; el incremento en los gastos de la economía familiar para cubrir pasajes para movilización, la percepción de enfermedades consecuencia del consumo a destiempo de alimentos; casos de discriminación de profesores a estudiantes por considerar que tienen deficiencias de conocimientos por provenir de escuelas unidocentes o pluridocentes y sobre todo la pérdida del tejido social de la comunidad por la desvinculación de la escuela con el objetivo político de la EIB.

Además, *ECUARUNARI (2017)* publica su libro titulado “Reforma Educativa y Etnocidio Cultural” en el que por medio de varios artículos compilados presenta la situación de la EIB desde la voz de la Confederación Kichwa del Ecuador. A través de las demandas del movimiento indígena por una educación que nazca de la chakra-comunidad, como espacio de participación y aprendizaje, se analiza el cierre de las escuelas comunitarias y la construcción de las Unidades Educativas del Milenio

Para *ECUARUNARI*, las políticas implementadas durante el último período presidencial funcionaron como un mecanismo generador de lo que ellos denominan genocidio cultural, al despojar a las comunidades de su patrimonio intangible, la lengua materna, la cosmovisión andina y de la cosmovivencia comunitaria a la educación de las niñas, niños y adolescentes de las comunidades kichwas limitándolos a una educación concebida desde la colonización epistémica.

Desde el valioso aporte de los precedentes estudios, ECUARUNARI, FLACSO y UNICEF proponen la presente investigación, que permite un mayor análisis de la situación a nivel nacional, al efectuarse en las comunidades kichwas de toda la Sierra ecuatoriana y parte de la Amazonía, en coordinación con las organizaciones de base comunitaria y ejecutada por los mismos jóvenes pertenecientes a las zonas estudiadas.

Este esfuerzo conjunto entre las organizaciones sociales, la academia y los organismos internacionales bajo los preceptos de la investigación colaborativa, buscan evidenciar los aportes y desafíos de la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, desde la voz de los actores involucrados en el sistema educativo ecuatoriano (durante esta investigación no se realizaron entrevistas directas a niñas, niños y adolescentes, pero su situación se conoció a través de entrevistas a sus madres, padres y comunidad). Además, esta indagación aporta con datos cuantitativos por medio del análisis de las bases administrativas del MINEDUC y la georreferenciación de las rutas que las niñas, niños y jóvenes realizan para asistir a sus escuelas.

Es importante destacar que este estudio permite un acercamiento exhaustivo del territorio ocupado por la nacionalidad kichwa y sus diferentes pueblos, lo que permite una mirada clara de los aportes y desafíos del Plan de Reordenamiento dentro de la propuesta de EIB y los preceptos del movimiento indígena. Para la ejecución de esta investigación se utilizaron la metodología y las técnicas investigativas que se describen en el siguiente apartado.

## 6 Marco Metodológico

A partir del análisis contextual, normativo y teórico, se definió la metodología adecuada para el levantamiento, procesamiento y análisis de información que permita presentar la concepción de los actores involucrados en el sistema educativo de San Rafael de la Laguna y las comunidades que la conforman, sobre la aplicación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa.

La investigación se realizó principalmente en las comunidades San Miguel Alto y San Miguel Bajo pertenecientes a la parroquia rural San Rafael de la Laguna, del cantón Otavalo en la provincia de Imbabura. Según las bases de datos proporcionadas por el Ministerio de Educación y su sistema AMIE, durante el período 2015-2016, en la parroquia de estudio existía un total de 897 estudiantes en las tres instituciones fiscales de educación regular escolarizada, que en su mayoría pertenecen al pueblo kichwa Otavalo. Este grupo de estudiantes se distribuye según la Tabla 6.1.

**Tabla 6.1. Instituciones Educativas San Rafael de la Laguna 2015-2016**

<b>Institución</b>	<b>No. de docentes</b>	<b>No. de estudiantes</b>
Colegio Técnico Intercultural Bilingüe José Pedro Maldonado Duque	21	451
Juan Francisco Cevallos	4	120
Florencio O'Leary	14	326
Total	39	897

Fuente: AMIE 2015-2016

La investigación siguió un enfoque cualitativo a través del método de estudio de caso, que permite profundizar la problemática de estudio y conocer cómo funciona todo el sistema alrededor de este, que en el caso específico de esta investigación comprende a los actores institucionales: MINEDUC, sus funcionarios, directivos y docentes; y a la comunidad: familias y directivos comunitarios. Dentro de un estudio de estas características no existe una selección previa del porcentaje de actores que serán involucrados en la investigación, sino, que se busca en la construcción constante la mayor participación de informantes que la dinámica propia de la zona seleccionada permita. A esto se denomina muestra teórica, que tiene como objetivo explicar extensamente el fenómeno de estudio (Martínez 2006).

Por lo tanto, el objetivo de la investigación, a nivel metodológico, fue la recolección de la mayor cantidad de puntos de vista de los actores involucrados, sus interpretaciones y sus posturas frente a las temáticas de análisis. En tal sentido, se realizaron entrevistas estructuradas a 32 familias de las comunidades de San Miguel Alto y San Miguel Bajo, a través de quienes se conoció la situación de sus hijas e hijos, una vez implementado el Plan.

También se efectuaron entrevistas a profundidad a los Directores de las tres escuelas de la parroquia y a dos Directores de escuelas de parroquias aledañas, así como a un total de doce docentes de las tres instituciones; además, se hizo un grupo focal con los dirigentes comunitarios y se elaboró un mapa parlante para identificar las rutas por donde los estudiantes van hacia los centros educativos. Finalmente, la investigación realizó entrevistas a actores claves como académicos y funcionarios del Ministerio de Educación a nivel nacional y local. Como complemento al mapa parlante, desarrollado en conjunto con la comunidad, se realizó la georreferenciación de los caminos más comunes que los estudiantes realizan desde cada una de las comunidades para llegar a sus instituciones educativas.

La propuesta metodológica considera principios de la Investigación Acción Participativa –IAP-. Esto implica que la investigación se realizó junto con los actores involucrados en la problemática a conocer; en ese sentido, a diferencia de las metodologías positivistas clásicas, este tipo de propuestas des-objetiviza a los sujetos de investigación para que sean los protagonistas del proceso de conocimiento en todas sus fases. Por lo tanto, es importante mencionar que, si bien el diseño de la investigación fue una propuesta del Laboratorio de Interculturalidad de FLACSO, su construcción y ejecución se realizó con el aporte de UNICEF y los actores comunitarios de ECUARUNARI.

En esta propuesta hubo dos líneas de trabajo. Por una parte, el diseño y la ejecución de la investigación propiamente dicha (revisión de fuentes de información secundaria, determinación del sitio piloto, construcción de variables y de herramientas, levantamiento de información en campo y procesamiento de información). Y, por otra parte, el diseño pedagógico y la aplicación de la metodología para el desarrollo de capacidades de los actores comunitarios involucrados en el proceso para que, durante la

misma práctica investigativa en el lugar y desde sus propias experiencias y conocimientos, incorporen aprendizajes respecto de cómo realizar una investigación y puedan replicarla con la supervisión y apoyo de UNICEF y ECUARUNARI.

## **6.1 Fases de la investigación**

La ejecución de esta investigación contempló el desarrollo de las siguientes fases:

### **6.1.1 Reconocimiento de campo**

Durante esta fase se conocieron las comunidades seleccionadas para el estudio y los centros educativos. Los sitios fueron escogidos juntamente con las organizaciones involucradas en el proyecto. Se seleccionó un lugar que pudiera compartir las mismas condiciones sociales, económicas y culturales, ya que el estudio debía ser un piloto para la aplicación en otros lugares de la Sierra. Los criterios básicos de selección de la zona de estudio fueron: comunidades que pertenezcan a la nacionalidad kichwa, se encuentre en una zona rural en donde existan o existieron Escuelas Comunitarias y EIB, y comunidades que presenten dinámicas particulares originadas por la implementación del Plan de Reordenamiento.

En este primer momento en el campo también se conocieron e integraron al equipo cinco jóvenes investigadores de ECUARUNARI, quienes participaron durante las capacitaciones y el levantamiento de información, con el objetivo de mejorar sus competencias y posteriormente formar un grupo de líderes para coordinar la réplica de esta investigación en otras provincias del país.

### **6.1.2 Análisis y Revisión documental**

Fundamentalmente consistió en la revisión de estudios previos sobre la temática, tales como:

- Estudios previos realizados por Contrato Social por la Educación en la Sierra centro y los realizados en los pueblos Kichwa de la Sierra norte.
- Revisión de estadísticas censales y otras que puedan haberse levantado en relación a la disponibilidad de servicios educativos.

- Solicitud y revisión de información oficial al Ministerio de Educación sobre su Política de Reordenamiento de Oferta Educativa, tanto como información cuantitativa que disponga sobre el antes y después de la ejecución de la política de cierre y unificación de escuelas.
- Entrevistas a personas especializadas y a funcionarios encargados de llevar a cabo la política en cuestión.

### 6.1.3 Construcción de variables e instrumentos de investigación

Una vez seleccionado el lugar y revisada la información secundaria, se definieron seis variables para el estudio con sus respectivas herramientas metodológicas (Tabla 6.2.):

**Tabla 6.2. Variables metodológicas de análisis**

<b>Variable</b>	<b>Definición</b>	<b>Herramienta metodológica</b>
Movilización	Tiempo y distancia que utiliza el estudiante para ir desde su casa a la institución educativa y viceversa. En esta variable también se incluye el medio de transporte. Condiciones y seguridad al moverse.	Entrevistas a unidades familiares cuyos NNA hayan cambiado de centro educativo por las políticas de reordenamiento educativo. Levantamiento GPS de las rutas donde los NNA van desde sus hogares hasta los centros educativos. Grupo focal y cartografía social con autoridades comunitarias
Cambios nutricionales e impacto al bienestar	Número de veces que comen en el día, el tiempo que hay entre una comida y otra, el tipo de alimentos que comen.	Entrevistas a unidades familiares cuyos NNA hayan cambiado de centro educativo por las políticas de reordenamiento educativo, para conocer las percepciones de las familias sobre cambios nutricionales e impactos al bienestar de sus hijos.
Economía del hogar	Los gastos necesarios para el sostenimiento del hogar, que incluyen: alimentación, transporte, salud, vestimenta, insumos educativos, vivienda y formas de producción.	Entrevistas a unidades familiares cuyos NNA hayan cambiado de centro educativo por las políticas de reordenamiento educativo.
Organización comunitaria	Prácticas comunitarias en torno al espacio físico y simbólico de la escuela: espacio de reunión.	Entrevistas a dirigentes comunitarios. Grupo focal a autoridades comunitarias.
Interculturalidad	Relaciones de PODER (entre estudiantes, profesores, familias, otros). Primacía de un conocimiento sobre otro (saber). Promoción o límites para el ejercicio del derecho a la Identidad	Entrevistas profesores y autoridades educativas



	cultural, lengua, prácticas (SER)	
Entorno educativo	Infraestructura, exclusión, número de alumnos, materiales didácticos, algunas prácticas pedagógicas	Entrevistas profesores y autoridades educativas

Elaboración: Laboratorio de Interculturalidad

#### **6.1.4 Ejecución de los instrumentos**

Se ejecutó el levantamiento de información de acuerdo a lo planificado. El levantamiento de información fue ejecutado por investigadores locales, designados por ECUARUNARI, en conjunto con los de FLACSO, con el afán de generar un espacio práctico de aprendizaje y a la vez, agilizar la recolección de la información de las comunidades seleccionadas. A su vez, los investigadores de FLACSO hicieron entrevistas a profundidad a diferentes actores institucionales dentro del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa. También se incluyó la georeferenciación los caminos más comunes que los estudiantes realizan de su comunidad hacia las instituciones educativas, con el objetivo de conocer espacialmente lo levantado durante la ejecución del mapa parlante con los actores comunitarios.

#### **6.1.5 Procesamiento de información**

Se ordenaron los hallazgos, de acuerdo a las variables identificadas y su definición expuesta en la Tabla 6.2, se analizó la información a través del marco contextual, normativo y teórico, expuesto en este documento que prioriza el análisis, a través de los preceptos de la interculturalidad crítica y el enfoque de derechos. Con estos insumos se definieron conclusiones generales y se redactó el actual informe final, que se presenta a través de los testimonios de los diferentes actores involucrados sus percepciones sobre la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa.

Para un mejor entendimiento de los aportes y desafíos del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, los resultados se dividieron en dos apartados: en el primero se presenta la posición institucional ante el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa y el análisis estadístico, a nivel nacional, de las bases administrativas del MINEDUC al cierre del año 2016, con la finalidad de conocer las cifras resultantes de su implementación.

En un segundo apartado, se presenta el estudio de caso en sí, el mismo que está dividido en variables que afectan de manera general al sistema educativo (interculturalidad y organización comunitaria), y aquellas que impactan directamente en el bienestar de niñas, niños, adolescentes y sus familias tanto a nivel económico como físico (movilización, cambios nutricionales e impactos al bienestar, economía del hogar, y entorno educativo).

## **6.2 Objetivos de la investigación**

Para efectuar este análisis, la presente investigación tiene como objetivo general: Describir las contribuciones y desafíos de la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en las comunidades kichwa de San Miguel Alto y San Miguel Bajo de la parroquia San Rafael del Lago, del cantón Otavalo, en la provincia de Imbabura.

Y como objetivos específicos en relación directa con las variables metodológicas de investigación:

- Caracterizar como el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa ha modificado los hábitos de desplazamiento (movilización/transporte) de los estudiantes una vez efectuado en las comunidades San Miguel Alto y Bajo de la provincia de Imbabura.
- Comparar las prácticas alimenticias -y sus impactos en el bienestar de los estudiantes- antes y después de la ejecución del plan de reordenamiento de la oferta educativa en las comunidades kichwa San Miguel Alto y Bajo.
- Identificar los beneficios y limitantes sobre la organización comunitaria, que ha generado la implementación del plan de reordenamiento de la oferta educativa en las comunidades kichwa San Miguel Alto y Bajo.
- Describir los principales cambios del plan de reordenamiento de la oferta educativa en la economía del hogar de los estudiantes de las comunidades kichwa San Miguel Alto y Bajo de la provincia de Imbabura.

- Referir las relaciones interculturales que experimentan los estudiantes en los nuevos centros educativos, una vez efectuado el plan de reordenamiento de la oferta educativa en las comunidades kichwa de San Miguel Alto y Bajo.
- Observar las condiciones estructurales (infraestructura, materiales didácticos, insumos varios) y de proceso educativo (permanencia de docente y estudiantes, estrategias metodológicas) en las que se desarrolla la dinámica educativa una vez efectuado el Plan de Reordenamiento en las comunidades kichwa de San Miguel Alto y Bajo de la provincia de Imbabura.

## **7 El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en Ecuador: comprensiones desde la institucionalidad y cifras destacadas al cierre del año 2016**

En el acápite de marco normativo, se presentan las bases legales e institucionales en las que se inserta el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, además se detalla los parámetros para su ejecución. Con el objetivo de conocer sus aportes y desafíos, es necesario explicar la postura institucional sobre este plan, sus objetivos, los resultados esperados y los resultados logrados al cierre del año 2016.

El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa se concibe como una de las estrategias “para garantizar una oferta educativa completa, inclusiva, de calidad y eficiente, en función de las necesidades y características de la población” (MINEDUC 2012a, 6), este proceso de reordenamiento tiene como finalidad mejorar la calidad, cobertura y eficiencia del servicio educativo (MINEDUC 2012a).

De manera general, este plan centra su accionar en la fusión, cierre y creación de establecimientos educativos a nivel urbano y rural, a partir del análisis que responde a criterios y lineamientos técnicos como: la caracterización de la demanda y de la oferta y el cálculo del déficit y superávit de cobertura. Por medio del cual se decide el tratamiento que tendrán las instituciones educativas que pertenecen a un circuito o distrito determinado por el MINEDUC (MINEDUC 2012a).

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa se ejecuta a partir del año 2013 de manera simultánea en todo el territorio nacional, con la meta de alcanzar los siguientes resultados para el año 2017, según lo describe el MINEDUC (2012c):

- Contar con una capacidad de infraestructura que albergue a 5'067.700 estudiantes frente a los 3'292.208 de alumnos existentes antes de la aplicación del plan.
- Registrar 5.189 instituciones de calidad y con todos los servicios educativos requeridos, en comparación con las 19.023 instituciones educativas existentes para en el año 2013 previo a su ejecución, últimas que eran consideradas por el

Ministerio como distribuidas de manera desordenada y sin criterios técnicos en el país.

- Contar con una planta docente completa para que existan 28 estudiantes por cada profesor, a diferencia del 2013 en el que existían 21 estudiantes por docente, pero mal distribuidos.

Con base en estos objetivos y resultados, se ejecuta el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa. A continuación, se detallan a través de un análisis estadístico y factorial de correspondencias múltiples, los resultados alcanzados con su implementación al cierre del año 2016, del cual constan bases oficiales del MINEDUC.

Según el análisis realizado del procesamiento de datos de los registros administrativos de instituciones educativas (AMIE) para los períodos escolares de fin de año 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 y 2015-2016. En el que se consideró las instituciones con régimen escolarizado, fiscal, regular y con asistencia presencial por parte de los estudiantes. Se obtiene el total de estudiantes por los niveles educativos: 1ro de básica, de 2do a 7mo de básica (que se ajusta al régimen anterior de primaria), de 8vo a 10mo de básica (antiguo ciclo básico), y de 1ro a 3ro de bachillerato. En todos los casos se desagregó la información por sexo, nivel de sostenimiento, por jurisdicción, área administrativa (definida por el INEC), y por cada uno de los períodos escolares.

En el caso de instituciones como tal (escuelas y colegios), no existe un identificador único en las bases de datos, razón por la cual se procedió a designar a una institución como escuela en los casos que cuentan con estudiantes entre 2do y 7mo año de básica, y como colegio en los casos que existan estudiantes entre 8vo a 10mo de básica y de 1ro a 3ro de bachillerato. Es decir, se asignó el tipo de institución por demanda de estudiantes. En los cuales, se obtiene también el total de personal docente y administrativo, sin considerar el nivel escolar, puesto que las bases de datos no diferencian esta última situación.

Es importante mencionar que en el período analizado (2009 a 2016) los registros administrativos presentan un total de 28.424 instituciones, de las cuales 750 (2,6%) duplican todos sus datos para los períodos en que constan en el registro (es posible que

se trate de establecimientos que ya no están en funcionamiento); además, existen 1.620 establecimientos que tiene un registro duplicado (5,7%) y 2582 instituciones que tiene más de un registro duplicado. Y se cuenta con 23.472 instituciones (83%) consistentes que no presentan duplicados en el registro. Esta situación de imputación de datos sucedía de igual manera en el anterior sistema de registro llamado SINEC, debido al incumplimiento por parte de algunas instituciones de registrar y actualizar su información, por lo que, con el propósito de no alterar la matrícula, se asumía que las condiciones se mantenían iguales entre períodos escolares consecutivos.

Con estas consideraciones previas sobre la base de datos que maneja el MINEDUC, a continuación, se exponen los principales resultados de la revisión de las bases administrativas oficiales, los cuales han sido desagregados por período escolar, sexo, provincia, sostenimiento escolar (público/privado), jurisdicción (hispana/bilingüe) y área administrativa (urbana/rural).

En la Tabla 7.1. se presenta el total de instituciones por nivel (equivalentes al jardín, escuela y colegio) y el total de docentes; se puede observar una notable caída de establecimientos que ofertan el 2do a 7mo de básica –primaria-, desde el año 2014 hasta el 2016, posterior a la implementación del Plan de Reordenamiento.

**Tabla 7.1. Total de Instituciones a nivel nacional 2009-2016**

<b>Período escolar</b>	<b>Instituciones que ofertan 1ro de básica (Jardín)</b>	<b>Instituciones que ofertan 2do a 7mo básica (Primaria)</b>	<b>Instituciones que ofertan 8vo a 10mo básica y 1ro a 3ro bachillerato (Colegio)</b>	<b>Docentes total</b>	<b>Docentes hombres</b>	<b>Docentes mujeres</b>
2009-2010	12877	20634	4845	214307	72108	142199
2010-2011	13564	20741	5262	222853	73982	148871
2011-2012	14192	20653	5506	218235	71341	146894
2012-2013	14665	20173	5872	212030	68323	143707
2013-2014	14899	19359	6189	209585	64991	144594
2014-2015	13672	15955	6097	201729	61380	140349
2015-2016	13168	15209	6116	200787	60152	140635

Elaborado por: Laboratorio de Interculturalidad/ Fernando Carrasco

Partiendo de la información del número total de instituciones educativas por nivel, se procede a analizar la situación de la matrícula escolar en el nivel de primaria (2do de básica a 7mo de básica) considerando la variación en la tendencia entre los años 2009 a

2016 (Tabla 7.2. y 7.3.). Para los otros niveles escolares no hay variaciones notables, como consta en los cuadros siguientes:

**Tabla 7.2. Instituciones por niveles y período escolar 2009-2016**

<b>Período escolar</b>	<b>Instituciones que ofertan 1ro de básica (Jardín)</b>	<b>Instituciones que ofertan 2do a 7mo básica (Primaria)</b>	<b>Instituciones que ofertan 8vo a 10mo básica y 1ro a 3ro bachillerato (Colegio)</b>
2009-2010	12877	20634	4845
2010-2011	13564	20741	5262
2011-2012	14192	20653	5506
2012-2013	14665	20173	5872
2013-2014	14899	19359	6189
2014-2015	13672	15955	6097
2015-2016	13168	15209	6116

Elaborado por: Laboratorio de Interculturalidad/ Fernando Carrasco

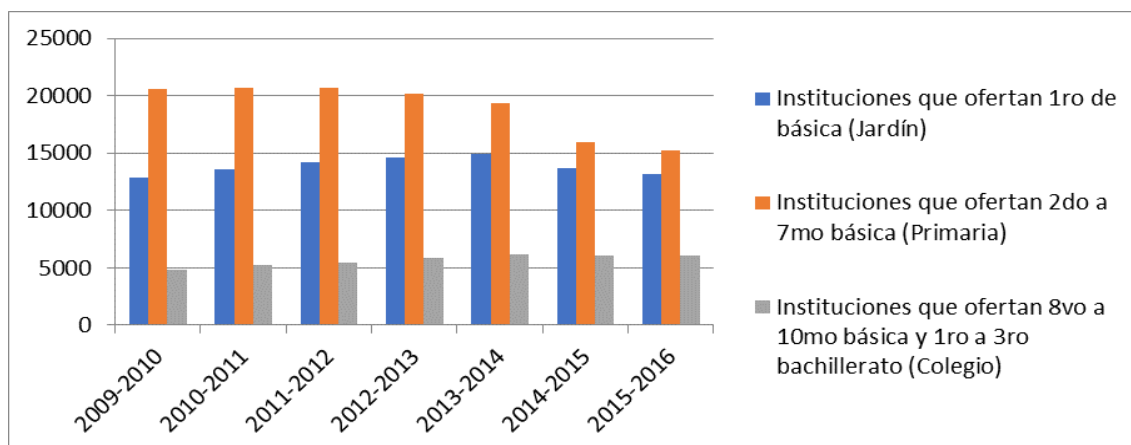
**Tabla 7.3. Matrícula escolar por niveles y período escolar**

<b>Período escolar</b>	<b>Estudiantes total (1 básica)</b>	<b>Estudiantes total (2 a 7 básica)</b>	<b>Estudiantes total (8 a 10 básica)</b>	<b>Estudiantes total (1 a 3 bachillerato)</b>
2009-2010	291.811	2.094.280	787.299	598.335
2010-2011	296.862	2.121.237	816.461	627.05
2011-2012	319.612	2.117.683	843.189	658.515
2012-2013	323.716	2.091.092	899.37	699.038
2013-2014	316.686	2.059.940	958.433	727.304
2014-2015	303.376	1.972.374	971.684	732.32
2015-2016	302.762	1.975.228	987.848	797.014

Elaborado por: Laboratorio de Interculturalidad/ Fernando Carrasco

Desde este análisis estadístico, en el Gráfico 7.1. se aprecia la disminución de los planteles escolares de primaria de manera significativa durante los tres últimos períodos escolares.

**Gráfico 7.1. Disminución de planteles escolares 2009-2016**



Elaborado por: Laboratorio de Interculturalidad/ Fernando Carrasco

La disminución observada a nivel de planteles escolares afecta directamente a la matrícula escolar, al número de docentes y también al personal administrativo. Y es en este punto donde se analiza que áreas y tipos de planteles han sido los más afectados con el propósito de disponer elementos adecuados para la toma de decisiones.

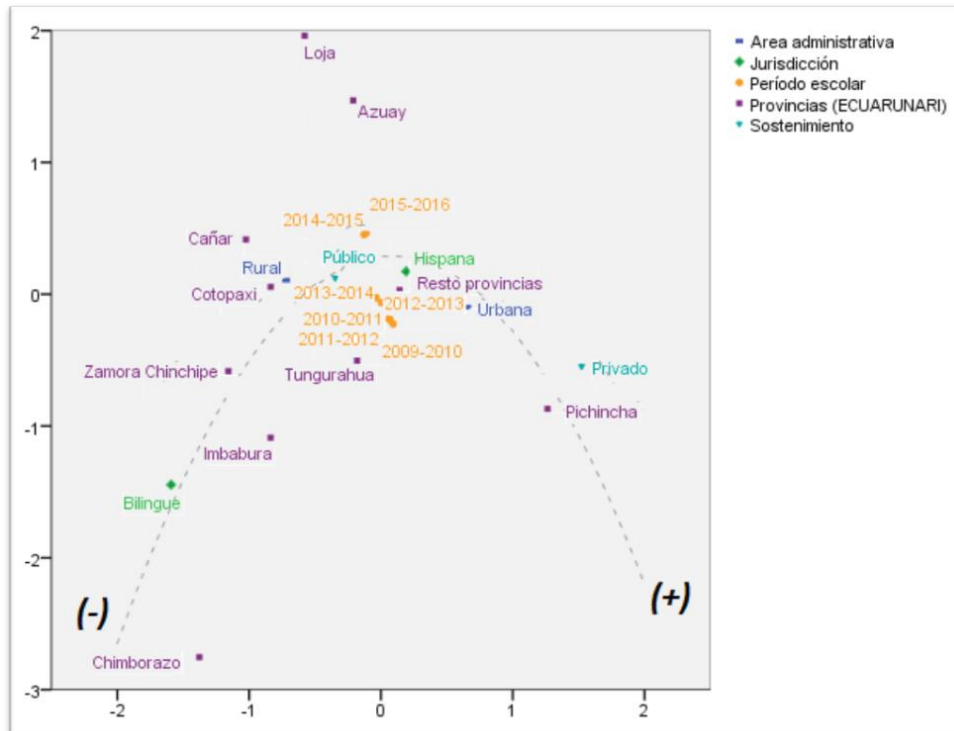
Para abordar la cantidad de información y factores como la jurisdicción (hispana / bilingüe), sostenimiento (público / privado), área administrativa (urbana / rural), y territorios geográficos (provincias), se utiliza un modelo matemático multidimensional llamado *análisis factorial de correspondencias múltiples* que permite trabajar con todos los factores mencionados a la vez y, como unidad de medida el número de casos (planteles y matrícula).

Este modelo tiene como resultado una representación gráfica (Gráfico 7.2.) que muestra las interrelaciones entre todas las variables y sus categorías y la tendencia en general de las variaciones (descendentes a ascendentes) de la matrícula. Así en el modelo de correspondencias se aprecia que las provincias de Chimborazo e Imbabura (en ese orden) han sido las más afectadas en la caída de la matrícula y principalmente en los planteles bajo una jurisdicción bilingüe (esto se interpreta así por la cercanía de las categorías). Por el contrario (aunque todos se han visto afectados de alguna manera), los planteles escolares del sector privado y sobre todo en la provincia de Pichincha son los más afectados (esta información no es exacta, ya que en algunos casos los planteles



privados no realizan su efectivo registro de matrículas en el sistema). El resto de territorios siguen la tendencia de la parábola que se muestra en el gráfico.

**Gráfico 7.2. Modelo de correspondencia de los planteles escolares del nivel de primaria**



Elaborado por: Laboratorio de Interculturalidad/ Fernando Carrasco

Con el propósito de apreciar este resultado global de interrelaciones, a continuación, se presenta la distribución de los planteles escolares por cada período escolar y factor (Tabla 7.4.) a nivel nacional y priorizando las provincias adscritas a ECUARUNARI. A nivel nacional se observa la notable disminución de planteles, alrededor de 5.400 entre los períodos considerados. En amarillo se resaltan las provincias de Chimborazo e Imbabura como las más afectadas con el cierre de los planteles escolares bajo régimen bilingüe (lo que se aprecia en el modelo de correspondencias), a su vez se observa el crecimiento sostenido de la participación de los planteles escolares del sector privado de la provincia de Pichincha (que va de un 20% hasta el 23%). El resto de territorios mantienen –en general- una participación similar con algunas variaciones según la ubicación que presentan en el mapa de interrelaciones cuya interpretación se da por la cercanía que muestran las categorías de las variables analizadas.

**Tabla 7.4. Distribución de Instituciones que ofertan 2do a 7mo básica (Primaria)**

Nota: leer los porcentajes por filas y la tendencia a lo largo de los períodos escolares				Total nacional	Total de instituciones	Provincias (ECUARUNARI)									
						Azuay	Cañar	Cotopaxi	Chimborazo	Imbabura	Loja	Pichincha	Tungurahua	Zamora Chinchipe	Resto provincias
Total nacional	Total	Período escolar	2009-2010	100,0%	<b>20634</b>	4,1%	1,9%	3,2%	4,4%	2,4%	5,7%	8,9%	2,3%	1,7%	65,2%
			2010-2011	100,0%	<b>20741</b>	4,1%	1,9%	3,2%	4,4%	2,4%	5,8%	8,8%	2,3%	1,7%	65,4%
			2011-2012	100,0%	<b>20653</b>	4,1%	1,9%	3,2%	4,3%	2,4%	5,8%	8,6%	2,3%	1,7%	65,7%
			2012-2013	100,0%	<b>20173</b>	4,2%	1,9%	3,3%	4,1%	2,4%	5,9%	8,3%	2,1%	1,8%	66,1%
			2013-2014	100,0%	<b>19359</b>	4,2%	1,9%	3,3%	4,1%	2,1%	6,1%	8,3%	1,9%	1,8%	66,3%
			2014-2015	100,0%	<b>15955</b>	4,7%	2,1%	3,4%	2,8%	1,6%	6,8%	9,0%	1,6%	1,9%	66,1%
			2015-2016	100,0%	<b>15209</b>	4,6%	2,0%	3,1%	2,8%	1,7%	6,9%	8,8%	1,5%	1,9%	66,7%
			Jurisdicción	Hispana	Período escolar	2009-2010	100,0%	18521	4,3%	1,8%	3,0%	3,3%	2,2%	6,1%	9,5%
2010-2011	100,0%	18596				4,3%	1,9%	3,0%	3,3%	2,2%	6,1%	9,4%	2,3%	1,5%	66,2%
2011-2012	100,0%	18499				4,4%	1,8%	3,0%	3,2%	2,1%	6,1%	9,2%	2,3%	1,5%	66,5%
2012-2013	100,0%	18041				4,4%	1,8%	3,1%	3,0%	2,1%	6,3%	8,9%	2,0%	1,5%	66,8%
2013-2014	100,0%	17304				4,5%	1,8%	3,1%	3,0%	1,8%	6,5%	8,8%	1,9%	1,5%	67,1%
2014-2015	100,0%	14131				5,0%	2,0%	3,2%	1,9%	1,3%	7,3%	9,7%	1,6%	1,6%	66,4%
2015-2016	100,0%	13459				4,9%	1,9%	2,8%	1,9%	1,4%	7,5%	9,5%	1,5%	1,6%	67,0%
Bilingüe escolar	2009-2010	100,0%		2113	1,8%	2,8%	5,3%	15,7%	5,0%	2,4%	3,7%	2,8%	4,0%	56,5%	

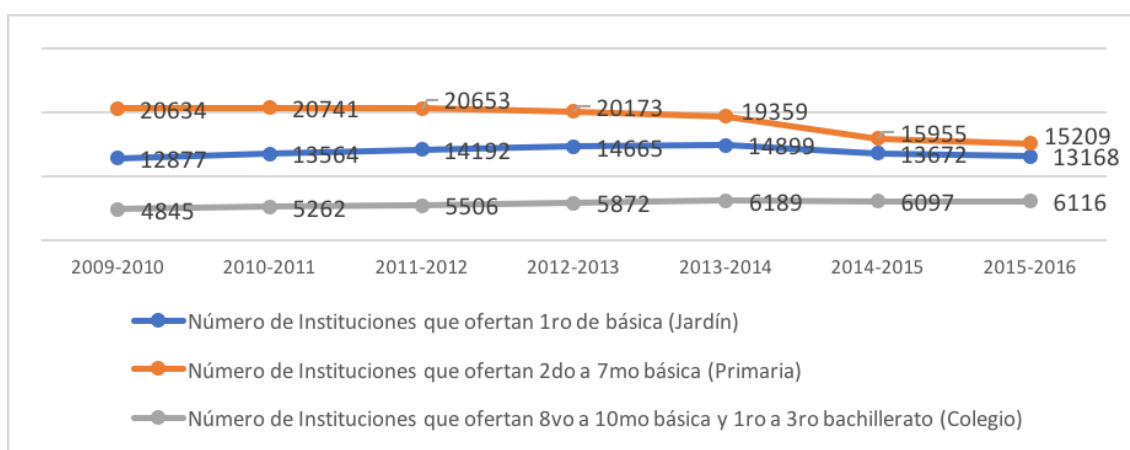
Sostenimiento	Público	Período escolar	2010-2011	100,0%	2145	1,7%	2,8%	5,4%	15,4%	4,9%	2,4%	3,4%	2,7%	4,0%	57,3%	
			2011-2012	100,0%	2154	1,7%	2,8%	5,4%	14,8%	4,9%	2,4%	3,3%	2,8%	4,1%	57,9%	
			2012-2013	100,0%	2132	1,7%	2,7%	5,1%	14,0%	4,5%	2,3%	3,3%	2,7%	4,0%	59,5%	
			2013-2014	100,0%	2055	1,6%	2,8%	5,4%	14,3%	4,3%	2,4%	3,4%	2,7%	4,1%	59,0%	
			2014-2015	100,0%	1824	1,8%	3,0%	5,6%	10,4%	3,7%	2,6%	3,1%	2,0%	4,2%	63,6%	
			2015-2016	100,0%	1750	1,7%	3,1%	5,5%	9,9%	3,6%	2,7%	3,1%	1,6%	4,5%	64,3%	
	Privado	Público	Período escolar	2009-2010	100,0%	16366	4,5%	2,3%	3,8%	5,3%	2,8%	7,1%	5,8%	2,5%	2,2%	63,5%
				2010-2011	100,0%	16569	4,5%	2,3%	3,8%	5,3%	2,8%	7,1%	5,8%	2,5%	2,2%	63,9%
				2011-2012	100,0%	16559	4,5%	2,2%	3,8%	5,2%	2,7%	7,0%	5,8%	2,4%	2,2%	64,1%
				2012-2013	100,0%		4,5%	2,2%	3,8%	4,8%	2,7%	7,2%	5,7%	2,1%	2,2%	64,7%
				2013-2014	100,0%	15899	4,5%	2,2%	3,9%	4,7%	2,3%	7,3%	5,4%	1,9%	2,2%	65,5%
				2014-2015	100,0%	13476	4,9%	2,4%	3,8%	3,1%	1,6%	7,9%	5,9%	1,5%	2,2%	66,5%
2015-2016				100,0%	12810	4,9%	2,4%	3,4%	3,0%	1,7%	8,1%	6,0%	1,4%	2,3%	66,9%	
Privado		Período escolar	2009-2010	100,0%	4268	2,7%	,6%	1,2%	1,3%	1,0%	1,0%	19,6%	1,8%		70,8%	
			2010-2011	100,0%	4172	2,6%	,6%	1,1%	1,3%	1,1%	1,1%	19,6%	1,8%	,0%	70,8%	
			2011-2012	100,0%	4094	2,7%	,6%	1,1%	1,3%	1,1%	1,0%	19,0%	1,9%	,0%	71,4%	
	2012-2013		100,0%	3778	2,9%	,7%	1,0%	1,2%	1,2%	1,1%	18,5%	1,8%	,0%	71,5%		
	2013-		100,0%	3460	2,9%	,6%	1,0%	1,3%	1,2%	1,1%	20,1%	2,0%	,0%	69,8%		

			2014												
			2014-2015	100,0%	2479	3,5%	,5%	1,3%	1,5%	1,5%	1,4%	24,1%	2,3%	,0%	63,9%
			2015-2016	100,0%	2399	3,0%	,5%	1,2%	1,5%	1,5%	1,4%	22,6%	2,3%	,0%	65,9%
Área administrativa	Urbana	Período escolar	2009-2010	100,0%	10991	3,5%	1,2%	2,5%	3,3%	1,7%	4,1%	10,5%	2,0%	1,3%	69,8%
			2010-2011	100,0%	11027	3,4%	1,2%	2,5%	3,3%	1,8%	4,2%	10,3%	2,0%	1,3%	70,0%
			2011-2012	100,0%	10929	3,4%	1,3%	2,5%	3,3%	1,8%	4,2%	10,0%	2,0%	1,3%	70,2%
			2012-2013	100,0%	10614	3,5%	1,3%	2,5%	3,0%	1,8%	4,3%	9,8%	1,8%	1,4%	70,7%
			2013-2014	100,0%	10078	3,5%	1,3%	2,5%	3,0%	1,6%	4,4%	9,8%	1,7%	1,5%	70,7%
			2014-2015	100,0%	8053	4,0%	1,4%	2,7%	2,2%	1,3%	4,9%	11,0%	1,5%	1,5%	69,5%
			2015-2016	100,0%	7721	4,0%	1,4%	2,4%	2,2%	1,3%	4,9%	10,5%	1,5%	1,6%	70,3%
	Rural	Período escolar	2009-2010	100,0%	9643	4,9%	2,8%	4,2%	5,8%	3,3%	7,8%	7,0%	2,7%	2,3%	59,3%
			2010-2011	100,0%	9714	4,9%	2,8%	4,2%	5,8%	3,3%	7,7%	7,0%	2,7%	2,2%	59,6%
			2011-2012	100,0%	9724	5,0%	2,7%	4,1%	5,6%	3,2%	7,7%	6,8%	2,7%	2,2%	60,0%
			2012-2013	100,0%	9559	5,0%	2,6%	4,2%	5,4%	3,1%	8,0%	6,6%	2,4%	2,2%	60,6%
			2013-2014	100,0%	9281	5,0%	2,6%	4,2%	5,3%	2,7%	8,1%	6,4%	2,2%	2,2%	61,2%
			2014-2015	100,0%	7902	5,5%	2,9%	4,2%	3,5%	2,0%	8,9%	6,7%	1,7%	2,2%	62,3%
			2015-2016	100,0%	7488	5,2%	2,8%	3,8%	3,4%	2,0%	9,2%	6,9%	1,6%	2,3%	62,7%

Elaborado por: Laboratorio de Interculturalidad/ Fernando Carrasco

Desde este análisis estadístico puede concluirse que, de manera general a partir del año 2013 existe una disminución constante de instituciones educativas hasta el año 2016, pasando de 20.173 a 15.209, una disminución total de 4.964 instituciones, como se observa en el Gráfico 7.3. En el caso de las instituciones de sostenimiento público, es decir instituciones fiscales, se pasa de 16.395 en el año 2013 a 12.810 en el año 2016, es decir una disminución de 3.585 instituciones; una cifra bastante alejada de lo que el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa tenía como meta (5.189 instituciones fiscales en total) a pesar de que esta meta se espera para finales del año 2017, por lo que aún no existen registros oficiales.

**Gráfico 7.3. Disminución de establecimientos educativos de 2010 a 2016**



Elaborado por: Laboratorio de Interculturalidad/ Fernando Carrasco

De igual manera se observa que en el caso de las instituciones de EIB la disminución del año 2013 al 2016 es 382 instituciones educativas, situación que impacta particularmente a este sistema, ya que tan solo se cuenta con un total de 1.750 instituciones de EIB para abastecer a toda la población meta en contraste con las 2.132 que existían antes de la implementación del plan.

En relación al número de estudiantes se observa una disminución constante a partir del año 2013 hasta el 2016 para los niveles de educación de primero a séptimo año, lo que contrasta con el aumento de estudiantes en los niveles de octavo a décimo y bachillerato. En el que, como se ha indicado anteriormente, las provincias más afectadas y que poseen una importante población pertenecientes al pueblo kichwa son Cotopaxi e Imbabura, última en que se desarrolla la presente investigación.

Estas cifras representan a nivel cuantitativo los resultados obtenidos a partir de la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en Ecuador. Por las características de las bases de datos del sistema AMIE del MINEDUC y el análisis estadístico ejecutado, se puede verificar que el número de matrícula de estudiantes ha disminuido especialmente en primero a séptimo de básica, contrario a los resultados esperados. En el caso de la disminución de instituciones educativas, existe una disminución constante de instituciones desde la aplicación del plan, sin embargo, no se acerca a la cifra esperada según impone el Ministerio dentro de los resultados a alcanzar con la puesta en marcha de este Plan. En el caso del número de docentes por estudiante no se puede identificar si el resultado esperado está por cumplirse al año 2017, ya que las bases de datos no ofrecen información para realizar esta correlación.

Consecuentemente, para dilucidar si la ejecución del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa logró su objetivo principal de garantizar una oferta educativa completa, inclusiva, de calidad y eficiente, en función de las necesidades y características de la población; se presenta a continuación los resultados del estudio de caso ejecutado en San Rafael de la Laguna, a través de los testimonios de familias, docentes, autoridades comunitarias y educativas, y funcionarios públicos sobre el escenario a nivel local de la implementación de esta política educativa.

## **8 Estudio de caso: Aportes y desafíos del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en San Rafael de la Laguna**

Después de presentar el escenario contextual, normativo, teórico, metodológico y los resultados alcanzados con la implementación del Plan de Reordenamiento a nivel nacional, se exponen los resultados del estudio de caso ejecutado en San Rafael de la Laguna. Al inicio, se caracteriza la zona de estudio y la situación de las instituciones educativas posterior a la implementación del Plan. Después se divide la descripción de los testimonios de los actores involucrados en la investigación en dos secciones: la primera, abarca los aportes y desafíos sobre el proyecto de la EIB y la organización comunitaria, y la segunda muestra los impactos directos a familias y estudiantes a nivel de cambios en la salud, nutrición, movilización, entorno educativo y economía del hogar.

Este apartado presenta la información de manera descriptiva sobre la situación de la zona según las diferentes variables, para pasar en un capítulo final de análisis de la misma a través del enfoque de derechos y de la interculturalidad crítica.

### **8.1 Caracterización socioeconómica, histórica, cultural y ambiental de la zona de estudio**

San Rafael de la Laguna es una de las parroquias del cantón Otavalo en la provincia de Imbabura, la cual se localiza en la región interandina al norte del Ecuador, su capital es Ibarra. Imbabura cuenta con una población de 398.244 imbabureños, de los cuales el 51,4% son mujeres y el 48,6% hombres; de ésta el 65,7% se autoidentifica como mestiza, el 25,8% indígena, el 5,4% afroecuatoriana, el 2,7% blanca, y el 0,4% otro.

La escolaridad en la provincia es de 8,6 años (respecto al nacional de 9,6 años) cifra que aumentó 1,6 años entre el censo del 2001 y el del 2010; y un nivel de analfabetismo<sup>1</sup> del 10,6% (respecto al nacional de 6,8%) cifra que redujo 2,8 puntos porcentuales en el periodo 2001-2010 (SENPLADES 2014). Para la población indígena de la zona el nivel de escolaridad es mucho más bajo, con 4.5 años y el nivel de analfabetismo de 28.1%, siendo las mujeres las más afectadas con un 35.1% en comparación al 20.2% de

---

<sup>1</sup> Personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir (INEC, s/f).

hombres (INEC 2010). Las cifras anteriores indican que la provincia está por debajo del nivel de escolaridad nacional y con mayor analfabetismo respecto al nivel nacional.

El cantón Otavalo cuenta con 104.900 habitantes, lo que representa el 26.3% de población de la provincia, donde el 37.5% es urbana y el 62,5% es rural, distribuidas en diez parroquias, de las cuales nueve son rurales (INEC 2010 en SENPLADES 2014). Según los datos municipales, las principales actividades económicas del cantón son el comercio con un 22%, industria y manufactura 19%, otras actividades 18%, turismo 10%, financiera 8%, agricultura 7%, construcción 7%.

La escolaridad media de la población otavaleña es de 6.6 años para las mujeres y 7.6 años para los hombres, mientras que para la población indígena es de 3.8 para las mujeres y 5.2 años para los hombres. Es decir, en general la población accede solamente a la educación primaria. Por otra parte, el analfabetismo de las mujeres es del 22.5% y en los hombres es del 12.7%, por identificación étnica de lo que se puede concluir que existe un acceso diferenciado por género a la educación (INEC 2010).

Por su parte, la parroquia San Rafael de la Laguna se localiza al sur de la provincia y al este de la ciudad de Otavalo. Presenta una gradiente altitudinal que va desde los 2.660 a los 4.080 msnm. desde el lago San Pablo hasta el volcán Mojanda. Su cabecera parroquial, homónima, se ubica en una altitud promedio de 2.790 msnm., está rodeada por volcanes, montañas y lomas: Imbabura, Mojanda, Cusín, Cubilche y Reyloma, las cuales limitan la cuenca hidrográfica del lago San Pablo. Su población se ubica en nueve comunidades, siendo Huaycopungo, Tocagón y Cachiviro las más pobladas (Cevallos et al. 2011). De acuerdo al PDOT parroquial, la división política administrativa de San Rafael se presenta en la Tabla 8.1.

**Tabla 8.1. División político-administrativa de San Rafael de la Laguna**

Sector Urbano	Sector 1: Barrio Central, Barrio La Estación
	Sector 2: 4 Esquinas, Cachiviro, Barrio Nuevo
	Sector 3: Huaycopungo
Sector Rural	Tocagón
	Cachimuel
	San Miguel Alto
	San Miguel Bajo
	Capilla Pamba
	Cachimuel



	Parte de 4 esquinas
	Mushuk Ñan

Fuente: PDOT San Rafael, trabajo de campo

Se distinguen seis allpas o pisos ecológicos los cuales son: Wambuallpa (tierra de pantanos y totorales), Uraallpa (tierra baja mayormente poblada), Jawaallpa (tierra alta, con poblados agrícolas), Sacha allpa (remanentes de bosques nativos), Uschaallpa (pajonales), Rumiallpa (tierra pedregosa existente en los volcanes Imbabura y Mojanda) (Cevallos et al. 2011).

Antiguamente las *ayllukuna* -familias ampliadas- Wajindro, Cachimuel, Itambi y Tocagón ocupaban este territorio; que fue dominado por los incas bajo el mando de Huayna Capac, padre de Atahualpa<sup>2</sup> y posteriormente invadido por los españoles.

Posteriormente, en la época republicana en 1.884 se funda la parroquia San Rafael de la Laguna entre las comunidades de San Roque y San Miguel como centro eclesiástico, político y judicial; en honor al entonces obispo de Ibarra Monseñor Pedro Rafael González y Calixto. En la actualidad se emplazan nueve comunidades indígenas con su territorio delimitado (Cevallos et al. 2011; Coraza Ñan 2015).

En la parroquia se celebran fiestas relacionadas con las siembras, el florecimiento y las cosechas, las cuales coinciden con festividades religiosas. Existen vestigios arqueológicos (tolas de Huaycopungo y terrazas de cultivo de Cachimuel) y sitios ceremoniales (Tabla Rumi en San Miguel Alto) (Cevallos et al. 2011; Coraza Ñan 2015).

La parroquia San Rafael cuenta con una población económicamente activa - PEA de 2.813 habitantes, un poco más de la mitad de su población total. Dentro de ellos se destacan las ramas de la actividad de industria manufacturera con 26,6 %, agricultura, ganadería y pesca con 21,2% y comercio al por mayor y menor con 17,2%.

Como se observa, a diferencia de la tendencia cantonal, en la parroquia San Rafael hay un importante sector económico vinculado a la actividad agrícola. Siguiendo esta

---

<sup>2</sup> Último emperador inca del Tawantinsuyu, es hijo de HaynaCapac y la viuda del líder Otavalo muerto en la resistencia a la invasión inca (Cevallos et al. 2011).

tendencia, muchas personas laboran como jornaleros de florícolas en municipios vecinos como Tabacundo y Cayambe, donde trabajan largas jornadas con un reconocimiento salarial bastante limitado. Otra parte de la población migra temporalmente fuera de la ciudad e incluso del país. Así lo corrobora el testimonio de un profesor del sector

(Los padres de familia) tienen sus parcelas de tierra, pero no es para que estén durante todo el año cultivando la tierra, determinadas temporadas cultivan los terrenos, sobre todo, lo siembran de cultivos tradicionales: el maíz, el fréjol, la cebada, el trigo, eso siembran acá, y muchos padres de familia, quizás un 80% [...], salen de aquí de la comunidad van a trabajar en las plantaciones florícolas (Entrevista a MLI04).

Estas actividades no brindan un ingreso seguro y permanente a las familias de la zona. De acuerdo al índice de necesidades básicas insatisfechas –NIB-, la Parroquia San Rafael de la Laguna es la segunda más pobre de las nueve parroquias rurales del cantón Otavalo con un 89,5% de su población en situación de pobreza.

En el tema educativo, la parroquia tiene un 24.9% de analfabetismo, 15.8% para hombres y 32.7% para mujeres. En cuanto a la escolaridad, se cumplen 4.9 años en la población en general y particularmente en la población indígena tan sólo 4.3 años (INEC 2010).

## **8.2 Descripción del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en la parroquia de San Rafael de la Laguna**

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de las instituciones de educación regular, sostenimiento fiscal y modalidad presencial de la parroquia de San Rafael de la Laguna, instituciones sobre las que tiene incidencia el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, entre los periodos 2011-2012 y 2015-2016, es decir antes de la aplicación del plan y con el último registro disponible, una vez implementado. Se observa que previo a la implementación del Plan existían ocho instituciones educativas, mientras que para el periodo 2015-2016 se redujeron a tres instituciones. Así mismo, el número de docentes se redujo en 15 personas, el número de administrativos en una persona y el número de estudiantes aumentó en 137 personas, lo cual debe compararse con la tasa de crecimiento de la población, porque no es un indicador directo de aumento de número de estudiantes derivado de la implementación del Plan; número de estudiantes que

representan cerca del 16% del total de la población de la parroquia, como se muestra en la Tabla 8.2.

**Tabla 8.2. Comparativo docentes, administrativos y estudiantes en las instituciones educativas de San Rafael de la Laguna en los periodos 2011-2012 y 2015-2016**

Institución educativa	Docentes		Administrativos		Estudiantes	
	2011-2012	2015-2016	2011-2012	2015-2016	2011-2012	2015-2016
Imbaya	8	s/d	0	s/d	131	s/d
Jose Pedro Maldonado Duque	18	21	3	1	201	451
Gonzalo Rubio Orbe	3	s/d	0	s/d	45	s/d
Provincia de Imbabura	3	s/d	0	s/d	26	s/d
Rumi Tula	2	s/d	0	s/d	30	s/d
Juan Francisco Cevallos	8	4	0	0	112	120
Florencio Oleary	10	14	0	1	149	326
Princesa Toa	2	s/d	0	s/d	66	s/d
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>39</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>760</b>	<b>897</b>

Fuente: MINEDUC, s/f.

El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa en la parroquia cerró dos instituciones y fusionó cuatro instituciones, de forma que de seis instituciones se pasó a dos, siendo la Escuela de Educación Básica Juan Francisco Cevallos la única institución que permanece sin cierre ni fusión, como se detalla en la Tabla 8.3. Es necesario aclarar que las fusiones educativas solo se realizaron en la fase administrativa y conservan todavía sus antiguas instalaciones.

**Tabla 8.3. Descripción y evolución de las instituciones educativas de la parroquia San Rafael de la Laguna en los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2015-2016**

Nivel	Modalidad	2011-2012	2012-2013	2015-2016
Educación Básica	Bilingüe	Imbaya	Imbaya	<b>CIERRE</b>
Educación Básica	Bilingüe	Gonzalo Rubio Orbe	Gonzalo Rubio Orbe	<b>CIERRE</b>
EGB y Bachillerato	Bilingüe	Colegio Técnico Intercultural Bilingüe José Pedro Maldonado Duque	Colegio Técnico Intercultural Bilingüe José Pedro Maldonado Duque	Colegio Técnico Intercultural Bilingüe José Pedro Maldonado Duque
Educación Básica	Bilingüe	Provincia de Imbabura	s/d	
Educación Básica	Bilingüe	Rumi Tula	s/d	
Educación Básica	Bilingüe	Escuela de Educación Básica Juan Francisco Cevallos	Escuela de Educación Básica Juan Francisco Cevallos	Escuela de Educación Básica Juan Francisco

				Cevallos
Educación Básica	Hispana	Escuela de Educación Básica Florencio O Leary	s/d	Escuela de Educación Básica Florencio O Leary
Educación inicial	Hispana	Princesa Toa	s/d	

Fuente: MINEDUC, s/f.

Adicionalmente, desde hace un par de años está en construcción la Unidad Educativa del Milenio ubicada en la parroquia González Suárez, justo en la frontera administrativa con la parroquia San Rafael. La escuela del milenio absorbería probablemente a las cuatro instituciones educativas que actualmente están funcionando en San Rafael, la apertura está prevista para el año 2018, a pesar de que existen diversas opiniones sobre lo que realmente ocurrirá con esta infraestructura.

A partir de este contexto provincial, cantonal y parroquial se comprenden las dinámicas educativas en San Rafael de la Laguna, a través del análisis de seis variables metodológicas. Para iniciar se presentan las variables de interculturalidad y organización comunitaria, íntimamente relacionadas con el funcionamiento de la propuesta pedagógica y del proyecto de la EIB, con el objetivo de conocer su situación a nivel local y el impacto del Plan de reordenamiento sobre la misma; y para profundizar en la situación de estudiantes y familias, se presentan las variables de movilización, cambios nutricionales e impactos al bienestar, economía del hogar y entorno educativo, que afectan directamente a las familias y estudiantes tanto a nivel económico como físico.

### **8.3 El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa aportes y desafíos sobre la EIB y la organización comunitaria de San Rafael de la Laguna**

Como se ha explicado a lo largo de este documento, el proyecto pedagógico de la EIB propuesto por el movimiento indígena se enlaza directamente con la organización comunitaria. Una vez aplicado el Plan de Reordenamiento en la zona de estudio se han consolidado posturas contrarias en torno a esta temática, que en este caso específico se presentan a través de las variables de interculturalidad y organización comunitaria de la metodología propuesta de investigación.

#### **8.3.1 Situación de la interculturalidad en la educación en San Rafael de la Laguna**

En el caso de la variable intercultural, se divide la información en los ámbitos del saber, el ser y el poder; con el fin de identificar la postura de los actores ante estas temáticas, sin embargo, a lo largo de la descripción de resultados se hace referencia a la interculturalidad ya que esta atraviesa todos los ámbitos del sistema educativo. Esta variable no solo describe los aspectos interculturales en relación al antes y después del Plan de Reordenamiento, sino también los desafíos encontrados en territorio para el desarrollo de una EIB pertinente, que es uno de los objetivos principales si se habla de mejora en la calidad educativa para esta zona, como lo dicta el objetivo principal del Plan de Reordenamiento.

Al considerar que San Rafael de la Laguna está conformada por comunidades indígenas y rurales, con una población predominante perteneciente al pueblo kichwa, la educación ofertada debería responder a las necesidades específicas de esta localidad; siendo la EIB la apuesta educativa que mayor correlación tiene con los habitantes. Con esta observación, durante la fase exploratoria de esta investigación, se centró la atención en el modelo de la EIB y sus concepciones a nivel institucional y de la población usuaria sobre las consecuencias de la aplicación del Plan; sin descuidar todo el sistema educativo.

La Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe que pertenece al Viceministerio de Educación, es la institución encargada de “planificar, organizar, liderar y coordinar con las instancias especializadas en los niveles zonal, distrital, y comunitario del Sistema Intercultural Bilingüe” (MINEDUC 2012, 5). De manera general, las funcionarias entrevistadas de esta institución consideran que las modificaciones de la LOEI a partir de 2011 y la incorporación del sistema de EIB dentro del Ministerio de Educación han generado importantes ventajas al desconcentrar la gestión por zonas, distritos y circuitos. A nivel nacional se cuenta con:

140 distritos educativos, de los cuales 21 direcciones distritales están dentro del territorio de las nacionalidades y sus autoridades realmente pertenecen a la nacionalidad de la población. De igual forma, existen 1117 circuitos educativos, de los cuales 190 están en territorio de los pueblos y nacionalidades (Entrevista a AMI17 2017).

Esta Subsecretaria se encarga de desarrollar la política pública que tutela a la EIB, “centrando su funcionamiento en el Acuerdo 440 con el que se presenta el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB)” (Entrevista a AMI17 2017).

En el caso de San Rafael de la Laguna, la gestión de las instituciones educativas de la zona está a cargo del Distrito Educativo Intercultural y Bilingüe 10D02 Antonio Ante-Otavalo, cuyo director pertenece al pueblo *kichwa* de Cotacachi.

La comprensión de la EIB desde lo institucional abarca el significado de esta propuesta pedagógica y proyecto educativo tanto para lo institucional a nivel nacional como para el territorio que se estudia. Por su parte, para el ente rector nacional, la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, la EIB se debe realizar en un ambiente comunitario e iniciarse desde la formación de la pareja. El proceso educativo debe tener como objetivo el fortalecimiento de la lengua y la cultura a través de la cosmovisión del pueblo o nacionalidad de la zona. Para lo cual, el currículo se rige por los denominados saberes armonizadores que son:

vida familiar, vida social y comunitaria; cosmovisión y pensamiento; desarrollo de ciencia y tecnología; y vida, tierra y territorio. Son el paraguas en todo el currículo. Cada una de las nacionalidades, en el momento que ya van desarrollando el currículo incluyen lo que es el ciclo vivencial, el ciclo astral, el ciclo agroecológico y el ciclo vital. Entonces cada una de las unidades didácticas tienen sus círculos de saberes, agrupados los saberes y conocimientos en cuatro grupos y cada grupo se llama círculo de saberes (Entrevista a AMI17 2017).

Además, indican que el currículo es flexible para que cada pueblo y nacionalidad lo adecue a su contexto progresivamente:

Estos ciclos se van entrelazando para cada una de las nacionalidades, todo el currículo tiene una flexibilidad, no es que los entes cogen y tiene que ir al pie de la letra, está de manera genérica; por ejemplo, en el caso de los Kichwas, ellos tienen los Raymis que se celebran en las nacionalidades, eso van particularizando cada uno de los pueblos (Entrevista a AMI17 2017).

Esta construcción, desde el contexto local, requiere la participación conjunta de estudiantes, familias, comunidad y docentes, para lograr una educación pertinente con la zona en la que se desarrolla

Los docentes, los estudiantes, la comunidad elaboran lo que son los calendarios vivenciales educativos comunitarios en cada institución educativa de acuerdo a su realidad, entonces así van tratando el currículo, conforme lo vayan orientando en ese calendario (Entrevista a AMI17 2017).

Con estos lineamientos, la Dirección Distrital a la que pertenece San Rafael de la Laguna, centra el desarrollo de los conocimientos y saberes en la cosmovisión kichwa, enfocado en el Calendario Agrofestivo

Como autoridades distritales [...] buscamos que todo el currículo vaya enfocado dentro de los cuatro Raymis<sup>3</sup>: el Pawkar Raymi, el Inti Raymi, el Killa Raymi y el Kapac Raymi. Entonces, bajo esos parámetros, nosotros hemos querido desarrollar lo que es nuestro currículo intercultural bilingüe, empezando desde el 21 de septiembre (Killa Raymi) que es la época de la preparación de los suelos. Nosotros con el currículo nos enfocamos en todo lo que es la siembra, la preparación de la tierra y esas temáticas inmiscuimos en el tema de Ciencias Naturales, Estudios Sociales y Matemáticas (Entrevista a BLI01 2017).

Estas son las características con las que se comprende a nivel institucional la EIB en San Rafael de la Laguna, una construcción educativa, que, según los funcionarios, responde al proceso histórico de la EIB en el Ecuador y a la lucha del movimiento indígena. Frente a esta visión institucional es necesario comprender la realidad a nivel territorial y los impactos resultantes de la implementación del Plan de Reordenamiento sobre este proyecto educativo.

En cuanto al Plan de Reordenamiento, los funcionarios institucionales, justifican su implementación en ciertas deficiencias en el manejo que históricamente tuvo la educación comunitaria, por lo que consideran que el Plan era necesario ya que:

Se requería organizar las instituciones porque realmente no se estaba ganando en calidad educativa. Dentro del mismo territorio, hablemos de una comunidad X, había tres escuelitas unidocentes, entonces en estas instituciones educativas de 20 o 30 estudiantes con un docente cada una se podía unificar con una institución eje que pueda brindar todas las facilidades y mejorar la calidad educativa. Igualmente, la oferta, en esas escuelas unidocentes o bidocentes, sólo había la educación desde primero de básica hasta séptimo; entonces había mucho rezago porque muchos estudiantes que ya terminaban séptimo de básica creían haber terminado ya la primaria y era el fin; no podían seguir la educación hasta el bachillerato y prácticamente en estas instituciones no se podía brindar una calidad educativa porque un docente tenía que manejar 30 o 40 estudiantes, y los siete grados. Entonces tenían que hacer una planificación simultánea y en el mismo

---

<sup>3</sup> Los Raymis son las cuatro festividades más importantes para el pueblo Kichwa de la Sierra. Consisten en: el Pawkar Raymi, el 21 de marzo, época de florecimiento; el Inti Raymi, el 21 de junio, festejo de la cosecha; el Killa Raymi, el 21 de septiembre, que es la fiesta de la fecundidad y preparación de los suelos; el Kayak Raymi, el 21 de diciembre, que es la época de germinación (Benítez 2017).

tiempo del horario poder atender a todos los grados. Era un desorden institucional por lo que con ese fin se ha hecho la unificación de las escuelas, para mejorar la calidad educativa (Entrevista a AMI17 2017).

Esta mejora de la calidad educativa, en palabras de las funcionarias de la Subsecretaría, no sólo se refiere a mayor calidad en infraestructura, oferta educativa completa y docentes para cada materia, sino también, a la oferta de una educación pertinente y de calidad para los estudiantes, que a nivel comunitario se entrelaza con las bases de la EIB. Frente a esta realidad, se aborda a continuación, cada uno de los ámbitos de la interculturalidad y su situación después de la implementación del Plan de Reordenamiento.

*Consecuencias para las relaciones entre los saberes tradicionales del pueblo kichwa y los conocimientos científicos occidentales*

Desde el discurso institucional los objetivos de la EIB son claros y apuntan a un currículo que se construya de forma pertinente con la población usuaria, confiriéndole un papel central al diálogo de saberes para la implementación de una educación que englobe los conocimientos científicos con los saberes tradicionales. En cuanto a la práctica, en palabras del Director Distrital, la aplicación de un currículo culturalmente pertinente tiene limitantes dentro del aula de clase:

Estamos en un proceso de empoderamiento, hablemos así, porque hemos tenido dificultades, nos hace falta profesionales, debe haber docentes que se sientan apropiados de esta situación. Entonces, si hemos tenido dificultades, al menos en las instituciones interculturales bilingües, porque el mayor porcentaje de docentes son hispanohablantes (Entrevista a BLI01 2017).

La falta de docentes preparados en EIB es una observación que va desde las autoridades del Ministerio hasta las propias familias. En esta zona, “el 90% de estudiantes son indígenas y 90% de los docentes son hispanos” (Entrevista BLI01), lo que genera desafíos al implementar una malla curricular que nazca desde los saberes propios del territorio. De igual forma, algunos de los docentes indígenas se han preparado dentro del sistema educativo convencional:

Compañeros indígenas que no son comprometidos, están preparados en un sistema no propio, es decir el sistema tradicional intercultural, entonces muchas veces rehúyen de lo propio y a veces hemos tenido



eso. Sacan la licenciatura, sacan maestría, pero en un sistema que desconoce lo que es del propio territorio (Entrevista a BLI01 2017).

Las deficiencias a nivel docente y la poca inversión que a lo largo de los años ha tenido este modelo educativo; repercute en la concepción de docentes, familias y autoridades comunitarias sobre la EIB. Algunos educadores tienen una visión negativa de este modelo de educación, como se observa en el siguiente testimonio:

Ciertos compañeros, tienen malas experiencias de como ha venido funcionando en las comunidades. No sólo aquí en Imbabura, si no a nivel de la Sierra, la Educación Bilingüe. Ha sido un aspecto negativo porque han llenado las instituciones con docentes sin cursar años en universidades o institutos pedagógicos. Hubo muchas falencias en las escuelas más lejanas. De lo rural fueron estos aspectos negativos y quienes más quedaron sin aprender, sin esa necesidad, sin ese derecho como otros niños de otras comunidades y se vieron perjudicados, son los estudiantes. Niños que no aprenden a leer por falta de metodología de los profesores. Que no salen con las bases fundamentales que son en semántica, en lengua, en escritura (Entrevista a CCSI07 2017).

Los docentes tienden a asociar a la EIB solamente con el kichwa, que es un pilar fundamental pero que está acompañado de otros elementos culturales e identitarios. Estos profesores consideran que los padres de familia prefieren una educación hispana y remarcan el tema de la lengua como un aprendizaje poco competitivo para el mercado

Los padres de familia a ratos no querían, decían: “No, eso ya sabemos, ¿para qué? Nosotros necesitamos el español, nosotros somos viajadores” (Entrevista a BLI01).

El kichwa lo han venido aprendiendo en su hogar y solo les va a servir para su propio lugar, para ser un idioma que les sirva para su vida futura no les va a ayudar mucho, ellos deben aprender a hablar bien el español (Entrevista a CCSI07 2017).

Visión que se corrobora, con la observación de una docente, quien percibe en los estudiantes mestizos que han iniciado su educación en instituciones interculturales bilingüe, tienen preferencia por continuar su educación en una institución hispana, a pesar de que esto signifique movilizarse hacia zonas más alejadas como cabeceras cantonales. Situación forjada en muchos casos por la poca inversión que ha recibido este modelo educativo y a la falta de material pedagógico y didáctico para su aplicación, a más de la falta de talento humano.

Por otra parte, dentro de una institución bilingüe, los docentes informaron que por disposición ministerial se había suspendido el *kichwa* como materia, debido a que no tenían ningún docente kichwahablante dentro de la institución.

Esta situación profundiza la opinión negativa sobre este proyecto educativo, y ahonda un problema histórico latente, existente desde los primeros años de la EIB, cuando los gobiernos de turno sembraron en las familias la idea de que una educación de corte occidental era la mejor opción para “sacar de la “ignorancia” al indígena, civilizarlo, liberarlo de sus tradiciones y creencias, castellanizarlo, lo cual los llevaría al desarrollo y a la modernización de la sociedad” (UNESCO 2017a, 40). Concepción que se sigue reforzando a través de la idea que una educación de calidad es aquella que permite al estudiante formar parte de una sociedad tecnológica y moderna, como lo corrobora una autoridad comunitaria (Grupo Focal GFC01 2017).

A pesar de esta concepción implantada en la memoria histórica de todos los actores que conforman parte del sistema educativo, la totalidad de las familias entrevistadas concuerdan en que es necesario que sus hijos aprendan kichwa en la escuela, como un mecanismo de fortalecimiento identitario y empoderamiento de la propia cultura, una madre recalcó, durante la entrevista, que el kichwa “Es nuestra identidad y nuestra raíz principal”. De estas mismas familias, la mayoría expresó que antes de la implementación del plan, en las instituciones interculturales bilingües sus hijos recibían todas las materias en kichwa, lo que se perdió con el cierre de las escuelas comunitarias, cuando las y los niños ingresaron a instituciones hispanas. Este es un tema recurrente señalado por las autoridades comunitarias que a la vez son padres o madres de familia, ellos identifican la falta de enseñanza del kichwa en las escuelas de la comunidad (Grupo Focal GFC01 2017).

De igual manera, existen autoridades y profesores que reconocen la importancia de la lengua como un motor identitario. Para ellos, la necesidad de impartir kichwa en el aula de clases responde a la necesidad de erradicar el *chaupi-chaupi*, es decir, que se expresen a medias en *kichwa*. Esta necesidad implica que los estudiantes dominen la lectura y escritura del *kichwa*, para que en un futuro representen a la comunidad y trabajen de manera conjunta para el bienestar comunitario.

Frente a la incorporación de otros saberes dentro del aula de clases, existen diversos criterios. Para los docentes de la institución hispana, los conocimientos que reciben sus estudiantes tienen mayores ventajas frente a los que se aprenden en las instituciones interculturales bilingües.

En las instituciones interculturales bilingües, cada docente entrevistado tiene una apreciación propia sobre la incorporación de saberes dentro del pensum educativo. Para algunos, la incorporación de los Raymis y el calendario Agrofestivo significa

La importancia de la vivencia de nuestros pueblos en cada festividad, yo pienso que de esa forma estamos revitalizando la vivencia de nuestros pueblos, y no sólo en esta área de las festividades, sino también en los minutos cívicos, en los que se realizan actividades para fomentar lo que es la identidad de los pueblos (Entrevista a CMI05 2017).

Mientras que otros docentes piensan que la celebración de los Raymis quita horas de aprendizaje efectivo para los estudiantes, frente a lo que expresan

nos obligaron este año a celebrar esto del Inti Raymi, nos tocó organizarnos con la comunidad; pero al mismo tiempo el Ministerio nos pedía las notas de exámenes, entonces perdimos mucho tiempo en esa fiesta, no pudimos enseñar todo y tomar los exámenes al mismo tiempo (Entrevista a ELNMI10 2017).

Opiniones dicotómicas que también se observan en los padres de familia. Mientras algunos defienden la conmemoración de sus celebraciones y la incorporación de saberes dentro de cada materia de clase; otros consideran que la celebración de los Raymis dentro de la institución es una pérdida de tiempo para sus hijos, sobre todo para aquellos que pertenecen a la religión evangélica. Estos criterios reflejan una escasa comprensión del proyecto educativo holístico de la EIB en algunos estudiantes, familias y docentes.

Dentro del ámbito del saber, también se observan temores por parte de los docentes hispanos frente a la próxima apertura de la Unidad Educativa del Milenio, de la cual, desde la Dirección Distrital, se les ha informado que será Intercultural Bilingüe. Ante esto, los docentes hispanos tienen temor de ser separados de la institución por no conocer la lengua y no pertenecer al pueblo kichwa. Mientras que los docentes indígenas consideran que con la Unidad Educativa del Milenio en la que confluirían estudiantes kichwas Otavalo y Kayambi se podrían perder ciertas características específicas de cada nacionalidad, al tender a una estandarización de la educación y por tanto de los estudiantes.

#### *Consecuencias para la identidad kichwa dentro del sistema educativo*

El ámbito de la colonialidad del ser se fundamenta en la disputa por el reconocimiento o no de la identidad cultural, entendiendo ésta como el conjunto de rasgos individuales y

colectivos que nos identifica con un grupo social y nos diferencia de otros; al hablar de identidad se suman aspectos también del saber. En el caso específico de esta investigación, se analiza a la identidad kichwa dentro del aula de clases y las concepciones que tienen los diferentes actores del sistema educativo entorno a ella.

Al hablar de la identidad kichwa dentro del sistema educativo, un aspecto fundamental es el componente político y reivindicativo con el que se gestó desde la lucha del movimiento indígena a la EIB. En palabras de un académico entrevistado, la EIB es:

[...] una educación, así lo entendió el movimiento indígena, anclada a lo político. Es una educación que ayuda a fortalecer las propias individualidades, el propio colectivo para buscarse un lugar mejor, más digno en una sociedad; sin esto no sirve para nada, y creo yo, que el aire que tiene el último MOSEIB muy poco trata sobre este tema, solo se queda en la línea del diálogo de saberes. Todo el discurso del último del diálogo de saberes y los conocimientos ancestrales; pero si no le anclas con una mirada política eso se queda en el folclor más agrio (Entrevista a GS13 2017).

Frente a lo cual, la mayoría de familias y autoridades comunitarias entrevistadas, reconocen que después de la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, en las escuelas no se enfocan en fortalecer el proceso comunitario y organizativo, ya que los docentes no conocen de forma profunda la realidad de la localidad y la cultura kichwa. Esto se suma, a lo comentado anteriormente, pues actualmente la mayoría de niños no reciben kichwa como materia principal, considerando, que antes de la implementación del plan, los niños asistían a instituciones unidocentes o pluridocentes con profesores kichwahablantes.

Para el movimiento indígena el mantenimiento y reivindicación de las lenguas ancestrales, en este caso el kichwa, ha sido trascendental como lo reconoce las autoridades de la comunidad. Este objetivo se lograría en gran medida a través de la educación. En el trabajo de campo realizado se pudo observar que, si bien la Educación Intercultural Bilingüe tenía serias limitaciones en lo referente a la calidad educativa, la dotación y la formación de docentes, fomentaba el idioma, más aún cuando la escuela se hallaba en la comunidad. Evidentemente las nuevas escuelas (por fusión o apertura) diluyen la práctica de la lengua. La interculturalidad y el bilingüismo no se mantendrán por decreto, sino con prácticas concretas que el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa y el marco general de la política educativa no protegen necesariamente.

Otra característica básica de la educación comunitaria es la relación directa del docente con las familias y la comunidad, como lo explica un directivo

El compromiso debe estar en la sangre, porque caso contrario, si nosotros no sumamos al grupo, no funciona. En educación intercultural bilingüe ¿cuál es la diferencia?, en la tradicional usted cumple el horario, hasta ahí llegó, “muchas gracias y me voy”. En Educación Intercultural Bilingüe se debe hacer un trabajo íntegro, que el docente tiene que sentir, es decir, tiene que juntarse en esa institución que se encuentra, tener una correlación íntima con la población (Entrevista a BLI01 2017).

Relación que se logra en la convivencia con la realidad de cada uno de los estudiantes, a través de visitas a los hogares

No, no tenemos que generalizar, usted no sabe este niño que problemas está teniendo en su comunidad y qué costumbres tiene y nosotros queremos a toditos hacer a la costumbre de yo personal, yo docente, más bien el docente tendría que asentarse o acostumbrarse a la vivencia del estudiante, para poder conllevar de la mejor manera población (Entrevista a BLI01 2017).

Sobre esta relación estrecha entre el educador y el padre de familia, la concepción que la mayoría de docentes tienen de la relación con la familia y la comunidad se limita a las mingas y su participación dentro de eventos festivos; olvidando que un aspecto fundamental, desde lo estipulado en la Constitución, es la participación activa de las familias dentro del aprendizaje ofertado por la escuela y la participación del Cabildo como representante de la comunidad, el cual no tienen cabida actualmente en las decisiones pedagógicas, ni actividades dentro de la escuela (Grupo Focal GFC01 2017).

Un docente lo recalca en su intervención:

No es que las escuelas indígenas nacieron y luego se le abrió el aula a las familias no, todo lo contrario; son las familias las que crearon las escuelas y son las que controlaban lo que pasaba en esa escuela, entonces eso se fue perdiendo. El rato que pasa a ser parte del Estado las escuelas indígenas se va rompiendo esa estructura comunal, comunitaria y del control de las familias sobre la educación (Entrevista a GS13 2017).

La estrategia educativa impuesta en la que se coloca a la escuela como eje, encerrando al estudiante dentro de un espacio limitado, donde son los profesores quienes tienen el control del proceso educativo, en una relación vertical de poder; limita la intervención de la comunidad y la continuidad de la construcción del conocimiento que nace de la

práctica cotidiana de los pueblos a través de sus propias formas de enseñanza (UNESCO 2017a).

La participación activa de las familias, que se busca con la EIB, difiere de la idea del Comité de Padres de Familia, que se encarga tan solo de colaborar en actividades específicas; lo que este proyecto educativo busca es una participación con contexto social, histórico y político por parte de quienes han forjado el proceso en cada comunidad (Grupo focal GFC01 2017). En donde es importante recalcar, un aspecto fundamental en la cosmovisión *kichwa*, que es la reciprocidad, denomina *Ranti Ranti*, la cual se observa justamente en la relación que mantienen todos los miembros que conforman la comunidad. Aspecto que ha disminuido con la implementación del Plan de Reordenamiento, al sacar a las escuelas de su contexto comunitario.

Esta realidad deviene en lo que uno de los docentes comenta sobre la pérdida cultural de sus estudiantes, ante este testimonio es importante aclarar que a nivel de derechos individuales es positivo que niñas y niños tengan decisión sobre su apariencia física.

Lastimosamente, muchos de los padres ni siquiera respetan su cultura. Considero que el mismo hecho de que permitan a sus hijos dejar su vestimenta, dejar su cultura, cortarse el pelo, que tanto significado tiene para los kichwas, es una pérdida cultural que nace en el mismo hogar (Entrevista a EFI03 2017).

La cual a su vez se entrelaza con las altas tasas de migración que existen en la zona, y con el hecho de que muchos estudiantes estén a cargo de hermanos mayores u otros familiares que no ejercen el rol paternal tradicional. La pérdida de la identidad cultural, también se observa al momento de seleccionar el uniforme; el MINEDUC entrega uniformes a las instituciones educativas según la auto identificación étnica del estudiante; pero en todas las escuelas entrevistadas, muchos de los estudiantes indígenas optaban por el uniforme correspondiente al pueblo mestizo.

En este ámbito es importante aclarar, que la mayoría de docentes hispanos entrevistados, limitan la identidad cultural al uso de indumentaria tradicional, olvidando los otros aspectos característicos de la identidad *kichwa*, anteriormente comentados.

Para los docentes indígenas que formaron parte de esta investigación el reto más importante es trabajar con las familias para reforzar la identidad *kichwa* de los estudiantes

El reto es como puedes volver a dar espacio a las familias. Hay que trabajar mucho, hay que trabajar para rescatar la identidad del pueblo, para rescatar la sabiduría ancestral y todo lo demás, sí hay que trabajar mucho desde los padres de familia (Entrevista a CSI02 2017).

La pérdida identitaria de la comunidad y el desafío de incorporar y respetar la identidad cultural de los estudiantes en el aula de clases no es una consecuencia única del plan de reordenamiento, a pesar de ello, el hecho de desvincular a la escuela de su propia comunidad y por tanto de su memoria histórica, es un agravante para esta situación.

### *Consecuencias en las relaciones de poder en el entorno educativo de San Rafael de la Laguna*

En este ámbito, casi la totalidad de familias entrevistadas no reconocen la existencia de casos específicos de discriminación por parte de docentes o estudiantes hacia sus hijos; lo que evidencia una naturalización de ciertas prácticas discriminatorias, ya que, al indagar un poco más con las familias, se evidenciaron algunos casos de discriminación. Algunas familias comentaron ciertos tipos de maltrato a estudiantes indígenas por parte de docentes y otros estudiantes, por la forma en que hablan el español y por el mantener su cabello largo. Además, consideran que hay percepciones discriminatorias por parte de otros profesores hacia los estudiantes indígenas

A mí, en mi calidad de indígena que soy, del sector que soy, si me ha indignado que algunos docentes mestizos, digan “esos son indios nomás y no necesitan salir para adelante” (Entrevista a CMI05 2017).

En lo pedagógico hay mucho *quemimportismo*, algunos profesores dicen que no aprenden los indígenas y eso no es verdad (Entrevista a JRI08 2017).

El tema de las relaciones desiguales de poder no solo recae sobre estudiantes, una docente indígena comentó la discriminación sufrida al ingresar a una de las unidades de EIB, después de que su escuela cerró por el Plan de Reordenamiento

Me hacen como a un lado, de dientes para afuera: “compañerita, compañerita”, pero por atrás si han sabido hablar, todas mismas han sabido hablar. A mí me hicieron dos tipos de acciones y dije “no, para mí no son compañeras”, cuando hay reunión, vengo, de ahí nada más, yo me quedo, con mis hijos me quedo (refiriéndose a sus estudiantes), aunque sea haciendo cualquier cosa, pero me quedo. Yo creo que la escuela del milenio va a ser igual, igual va a suceder ahí. Yo no he tenido dificultades, yo me he llevado con todos, pero este nuevo grupo que vino este año, yo soy la única indígena que ha quedado (Entrevista a ELNMI10 2017).

A través de todo lo discutido dentro de esta variable se puede observar una posición de superioridad de la denominada educación hispana sobre la EIB y sus contenidos, lo cual demuestra que las desiguales relaciones de poder están asimiladas en el inconsciente de todos los actores del sistema educativo, naturalizando ciertas posturas que limitan una real construcción de una educación en diálogo intercultural.

Este acercamiento, resume la situación actual de las instituciones educativas de San Rafael de la Laguna después de la implementación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa; pero también, muestran la realidad de la EIB a lo largo de los años, que se entrelaza con la variable de la organización comunitaria como base fundamental de la propuesta educativa del movimiento indígena.

### **8.3.2 Efectos del Plan de Reordenamiento sobre la Organización Comunitaria**

La variable de organización comunitaria recupera la posición de los diferentes actores inmersos en el sistema educativo sobre la escuela, no sólo como espacio físico sino como elemento simbólico desde el que se libra la lucha del movimiento indígena y se refuerza su proyecto político de fortalecimiento identitario.

Las demandas sociales de los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador, que dicho sea de paso, han sido el motor de muchas e importantes mejoras a nuestra democracia, no están dissociadas de la educación. Para el movimiento indígena la histórica lucha por la tierra, se integra el proyecto educativo intercultural bilingüe y la construcción de un Estado plurinacional

Los indígenas del Ecuador, junto con las demandas de tierra y libertad, ya desde la década de los cuarenta del siglo pasado, aspiraban contar con escuelas en sus propios anejos. La escuela permitiría que niñas y niños indígenas sepan leer y escribir [...]. En el contexto de la lucha por la tierra y la libertad, “conocer la letra” fue una de las grandes aspiraciones que tenían los indígenas [...]. A decir de M. A., antiguo dirigente de Columbe Grande, saber la letra permitía ‘conocer los derechos, poder reclamar los pagos justos, hablar la lengua castellana, acudir a las autoridades’” (Tuaza Castro 2016, 88).

Solo reconociendo esta lucha social se puede dimensionar el valor cultural y simbólico que tiene la escuela para los pueblos y nacionalidades indígenas. Partiendo de esta comprensión, la escuela se convierte en un espacio de gran importancia histórico-



política y a la vez, en un importante motivo de disputas políticas frente a la institucionalidad estatal y las propias comunidades. En este espacio de latentes disputas, se forja la identidad comunitaria a partir de su historia organizativa, en la que la escuela toma un papel central al ser generalmente conseguida y mantenida por la voluntad y la lucha de sus miembros.

El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, desde su aplicación, ha estado cargado de tensiones de carácter político a nivel nacional pero también a nivel territorial. Por un lado, parte de las organizaciones indígenas se han opuesto abiertamente a esta política pública por considerar que atenta a los derechos de pueblos y nacionalidades de mantener una educación acorde a su propia cultura y su propia lengua. Por otra parte, en los territorios se han vuelto evidentes tensiones, algunas de las cuales eran preexistentes, frente a la exigencia de los comuneros por un mejoramiento en la calidad educativa que sus hijos reciben.

Cerrar una escuela en una comunidad para unificarla con la de población vecina o con la escuela del centro poblado no deja de ser un terreno incierto para los habitantes y organizaciones locales, quienes lo miran como una pérdida para la comunidad que representan (Grupo focal GFC01 2017). La conflictividad alrededor de las escuelas entre comunidades son exacerbadas por las diferentes intervenciones que han vivido los pueblos indígenas por la estructura colonial de la sociedad moderna y se remontan a “los conflictos abiertos por la administración privada de poblaciones” (Guerrero 2010, 50) por parte de “los dueños de hacienda y la radicalización de las confrontaciones con la redistribución inequitativa de la tierra ejecutada por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)” (Tuaza Castro 2016, 87). Posteriormente, ya en los años 80 y 90 se conoce de una importante, y no siempre asertiva, intervención del llamado “tercer sector” de las ONGs que también habría abonado a estos conflictos. Actualmente, dicha conflictividad estaría proyectada por la presencia estatal, cuyas acciones han generado divisionismo y desconocimiento de las organizaciones sociales. Así mismo, el llamado “retorno del Estado” de la última década ha tenido un fuerte impacto en el debilitamiento del movimiento indígena y la Educación Intercultural Bilingüe.

La conflictividad en el caso de San Rafael y en las zonas aledañas no es la excepción. Por un lado, existen diferencias histórico-culturales entre el pueblo Kayambi y el pueblo Otavalo. Como lo explicaron las autoridades comunitarias, si bien son pueblos aliados y hermanados en muchos sentidos, también tienen diferencias en su identidad cultural que genera cierto tipo de rivalidad. Además, las relaciones históricas de discriminación implícita o manifiesta con los miembros del pueblo mestizo de esta zona rural. En ese sentido, establecer la Unidad Educativa del Milenio en jurisdicción del pueblo Kayambi podría afianzar estas tensiones, y colocar al pueblo Otavalo, al menos el de zona alrededor de esta unidad, en una desventaja (Grupo focal GFC01 2017).

Situación similar ocurre entre parroquias y comunidades vecinas, las entrevistas estructuradas realizadas en la zona de estudio muestran que la mayoría de las familias piensan que el Plan de Reordenamiento ha contribuido a la división y el conflicto en la comunidad. Una autoridad distrital describe al respecto:

en mi unidad educativa, donde estaban dos comunidades indígenas, sumamente conflictivas, que por historia no se llevaban, “La Compañía” con “Camuendo”. Cuando hubo la fusión en la escuela de “Camuendo” y en una historia media rara en la que “La Compañía” era una de las instituciones más antiguas y con renombre, hablaríamos así, y Camuendo, en cambio, era una de las unidades educativas no con tanto renombre, porque la mayoría de su tiempo pasaba como una escuelita unidocente; las familias se opusieron. Entonces, fusionarse a una unidocente, la institución grande y que abarcaba hasta quinientos estudiantes, fue complicado y la historia decía mucho, inclusive para padres de familia y para los mismos docentes, que decían: *“¿Cómo es posible? que esta unidad que toda la vida permanecía como unidocente, sea la que absorba y permanezca”* (Entrevista a BLI01 2017).

Como se observa, las escuelas son un tema claramente sensible para las comunidades y cualquier intervención realizada en ellas se convierte en materia de disputa política. Hay varias posiciones alrededor de estas tensiones. Por un lado, algunos representantes del Estado entrevistados durante esta investigación, sobre todo aquellos más alejados de los territorios, niegan o minimizan los malestares que este plan ha causado entre las comunidades y colocan el peso del problema en las “malas dirigencias” que buscan protagonismo político alrededor de esta temática, como lo indica una funcionaria de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe: “han venido dirigentes a oponerse a la unificación por sus propios intereses [...] la educación es para los niños no para los dirigentes”, en la misma línea al referirse a la extinta DINEIB, indica que: “la

institucionalidad era muy débil [...] eran autónomos para no hacer nada [...] siempre ha sido cuestión del manejo político de estas organizaciones” (Entrevista a AMI17 2017).

Por otra parte, para los funcionarios más cercanos a los territorios, es evidente que este plan ha generado impasses y que éstos podrían haber sido manejados de otro modo para evitar desencuentros y malestares con las organizaciones y las familias de la comunidad en general, así lo indica una autoridad del distrito educativo en cuestión:

[...] cuando ya asumí este cargo, he tenido que ir a conversar, a dialogar en territorio, con los padres de familia y sí me he llevado la grata sorpresa, muchas veces creo que este reordenamiento, no sé si se hace porque las autoridades superiores lo determinan y tal vez acá lo que hace es ejecutarlo; entonces en ese sentido, sí hemos tenido serios inconvenientes. Personalmente en estos meses que estoy a cargo, he estado en mayor contacto, en este caso con la comunidad, tratando de escuchar y también, tratando con ellos mismo de buscar propuestas de cómo queremos llevar nuestra educación. Posiblemente eso faltó, no sé si por el tiempo o por la premura o por la exigencia de las autoridades, que en muchos de los casos este reordenamiento sí nos ha llevado a muchos inconvenientes. Había, por ejemplo, un caso en Peguche que hasta ahora no está resuelto, las fusiones no estaban bien claras y las cosas no deberían haberse hecho como lo estaban haciendo; deberían más bien, ponerse en contacto con la comunidad, socializar, es decir, ver lo positivo, lo negativo, pero no agarrar y decir: *“No, esta es la unidad que le absorbe y el resto tendrá que irse, les guste o no les guste”*. Bajo esos parámetros, sí fue bastante complicado, sin embargo, pienso que, a través del diálogo, sí hemos llegado a un mejor entendimiento (Entrevista a BLI01 2017).

De otro lado, los cabildos comentan constantemente sobre la problemática alrededor de las escuelas cerradas o fusionadas, el plan de reordenamiento está en su discurso habitualmente e incluso es parte de una suerte de proselitismo político. Sin embargo, en los hechos reales, los cabildos tienen una limitada capacidad de decisión sobre el tema como ya hemos podido apreciar en el testimonio anterior (Grupo focal GFC01 2017). Ello es evidente no solo para las autoridades, sino también para los padres y madres de familia a quienes se realizó la entrevista estructurada, los cuales en su mayoría opinaron que los gobiernos comunitarios no tienen poder de decisión ni información respecto del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa.

Al igual que en el caso de las dirigencias comunitarias, quienes explican que el Plan ha sido poco socializado con los padres y madres de familia. Ellos tienen un poder más bien limitado frente a los efectos negativos que el cierre o unificación de escuelas puedan generar en sus hijos y en sus familias. Ante la falta de canales institucionales

efectivos de negociación, lo que ha funcionado son las acciones concretas y organizadas (Grupo focal GFC01). Tal es el caso del Centro Educativo Intercultural Bilingüe Juan Francisco Cevallos, el cual fue fusionado durante el año 2013 con la Escuela Granja Atahualpa, donde actualmente se construye la Unidad Educativa del Milenio. Las familias de la comunidad de Huaycopungo, en donde se encuentra la escuela Juan Francisco Cevallos, de manera organizada regresaron la escuela a su lugar original, después de que, al cruzar la carretera Panamericana hacia la nueva escuela, un grupo de niños fuera atropellado al no contar con un paso peatonal.

Como en otros momentos de su historia comunitaria, fue la acción organizada la que les permitió tener respuestas más eficientes a sus necesidades. Así lo muestra el testimonio a continuación:

Por el número de estudiantes en la institución Granja Atahualpa. Por el número de docentes estaba de más y también por su infraestructura y el terreno que tenía para canchas, para patios de la escuela, así como aquí no se dispone. Decisiones de directores distritales, de ese tiempo, hicieron este trámite de fusionarles. En el momento que decidieron ya trasladar estudiantes y cuerpo docente se encontraron, con el gran inconveniente, que fueron atropellados dos niños. Entonces los comuneros salieron en un número de 2000 donde el director distrital a decir que van a regresar. Conversaciones que no daban la autorización. Y después de ver el número de comuneros, de padres de familia de la comunidad cómo se va a resistir a decir que no regresen. Funcionó 115 días allá en la ex Granja Atahualpa y vuelta volvieron con todo el mobiliario de esta institución, que sigue funcionando hasta ahorita (Entrevista a CCSI07 2017).

Frente a estas consecuencias, queda claro que el plan se aplicó sin contemplar todas las complicaciones existentes en territorio, es decir, sin tomar en cuenta la seguridad y las necesidades de niños y niñas. Aspecto que no solo repercute en la calidad educativa, sino que, como ya se menciona, puede generar serias conflictividades en la comunidad. Una ex autoridad de la institución que reabrió luego de haber sido cerrada y fusionada comenta al respecto:

Claro, después de haber peleado con los dirigentes de la comunidad, *“Que no vean solamente lo que les interesa a ustedes, déjennos mejorar la calidad”* y todo lo demás, me tocó regresar a la comunidad y en ese tiempo ya no estuvo el otro director, ahí es cuando me encargan la dirección y me dicen: *“Por favor, regrese acá, ya usted va a quedar como directora de la institución y ya no vaya”*. Otra vez, otro problema de trasladar todas las cosas que llevamos, otra vez acá y ahí nos quedamos ahí, hasta que nos den las garantías necesarias para

poder trasladar, ahora eso ya les dije y ellos están diciendo, que no sé quién está diciendo que no les conviene, que van a luchar para no fusionarse, que van... Entonces, ¿quién se va a fusionar?, porque yo escucho de muchas instituciones que los dirigentes de las comunidades que no van a dejar, que no van a dejar, que no van a dejar. Entonces, ¿qué van a hacer con la Unidad del Milenio ahí? No sé, yo no entiendo (Entrevista a CSI02 2017).

En relación a este caso, se hacen evidentes otros problemas, pues indiscutiblemente no se trata solamente de un evento desafortunado. La misma directora de la escuela relata, cuando compartió con nosotros lo ocurrido, lo importante de tener la escuela en la comunidad para la seguridad de los niños, pero también para las familias y para los docentes:

[...] las instituciones en las comunidades son un alma un referente para ampliar la relación de la sociedad y se conoce más a fondo lo que vive el niño. Como pasa, como puede actuar dentro de un aula con las dificultades y beneficios que tienen dentro de ese lugar. Por ejemplo, el tiempo que se está trabajando en la comunicación con los padres de familia. Nos ven que somos ya mestizos. Ellos hablan poco el español, pero se comunican. En cambio, si van a otro lado son padres de familia que van y les dejan el primer día de clases y al último día preguntan si es que va a pasar de grado (Entrevista a CCSI07 2017).

En ese sentido, no es casual que prácticamente el total de las 32 familias con quienes se trabajó la entrevista estructurada desean que la escuela regrese a su comunidad, algunos de ellos señalan también que les gustaría que la infraestructura, por ahora abandonada o parcialmente abandonada, se convierta en guardería o centro de cuidado infantil. Así mismo, un gran número dice añorar que la escuela esté en su comunidad. Las principales motivaciones aluden a la cercanía, la seguridad y la lengua.

Hay otra dimensión política organizativa que se entrelaza con la relación de pertenencia de la comunidad con la escuela, donde los padres de familia, que a la vez son comuneros y parte de la organización comunitaria, juegan un rol importante y permanente. Esta relación de pertenencia se ha dado por el trabajo material y emocional de los padres y madres de familia para construir y mantener la escuela a lo largo del tiempo en sus comunidades (Grupo focal GFC01 2017). Trabajo que no estaba desvinculado de un proyecto comunitario, proyecto que sin duda también es político. Así lo describe una profesora:

Sí, era cómo le digo, soy honesta, más bonito, me refiero en el sentido de que los papás colaboraban con todo, los papás no estaban esperando, no es que tenía que darnos el gobierno esto, no, los papás

decían señorita vamos a pintar, ellos mismos se daban esa iniciativa, pongamos a tanto yo me voy a comprar la pintura, señorita llame usted a minga y vamos a pintar, señorita pongamos esto y cambiemos, ellos mismos cambiaban. (Entrevista a ELNMI10 2017)

Así lo ilustra también una autoridad distrital:

Porque las instituciones educativas están a una distancia considerable y al fusionarse, prácticamente al padre de familia se le hace bastante complicado, complicado para el niño, complicado para el padre de familia, para estar enrolado hacia la unidad que prácticamente está hoy por hoy en funcionamiento. Entonces, sí ha quitado lo que más antes había el vínculo entre la comunidad y la institución que estaba ahí mismo, al cerrarse, entonces, la dificultad del traslado y todo eso, sí ha mermado, sí ha dificultado (Entrevista a BLI01 2017).

Finalmente, los docentes, sobre todo los articulados a la apuesta por una Educación Intercultural Bilingüe también tienen una relación con la escuela que tiene una relevancia política organizativa. Para las comunidades indígenas el profesor es un referente, muchas veces es un líder y un gran conocedor de la comunidad en su conjunto. En el marco de la organización indígena, el profesor tiene como objetivo no solamente educar a los niños en sentido estricto, sino transmitir la cultura y motivar a conservarla, revitalizarla y respetarla de cara a la educación estandarizante. Este es un rol político que solamente es posible en la relación cercana del maestro con la comunidad y con la escuela.

Son todos los parámetros detallados los que configuran el sentido simbólico de la escuela en San Rafael de la Laguna, el cual es un proceso educativo y político que se construyó desde las bases, pensado desde la propia comunidad, en la que “no existe un momento específico para la educación, por el contrario, las comunidades están en constante aprendizaje” (González 2011,43) y en el que la vinculación entre escuela y comunidad resulta central para “establecer un vínculo estrecho entre el conocimiento escolar y el familiar-comunitario en el medio indígena como eje fundamental” (Jiménez Naranjo 2012, 176 citado en Kreisel 2016,2).

#### **8.4 Efectos del Plan de Reordenamiento sobre las familias y estudiantes de San Rafael de la Laguna**

Una vez detallados los aspectos interculturales y comunitarios que dan sentido a la EIB en San Rafael de la Laguna, a continuación, se describen las variables que impactan directamente a niñas, niños, adolescentes y sus familias, tanto a nivel económico como

físico; las variables que se describen son movilización, cambios nutricionales e impactos sobre el bienestar y economía del hogar y entorno educativo

#### **8.4.1 Efectos sobre la movilización de estudiantes**

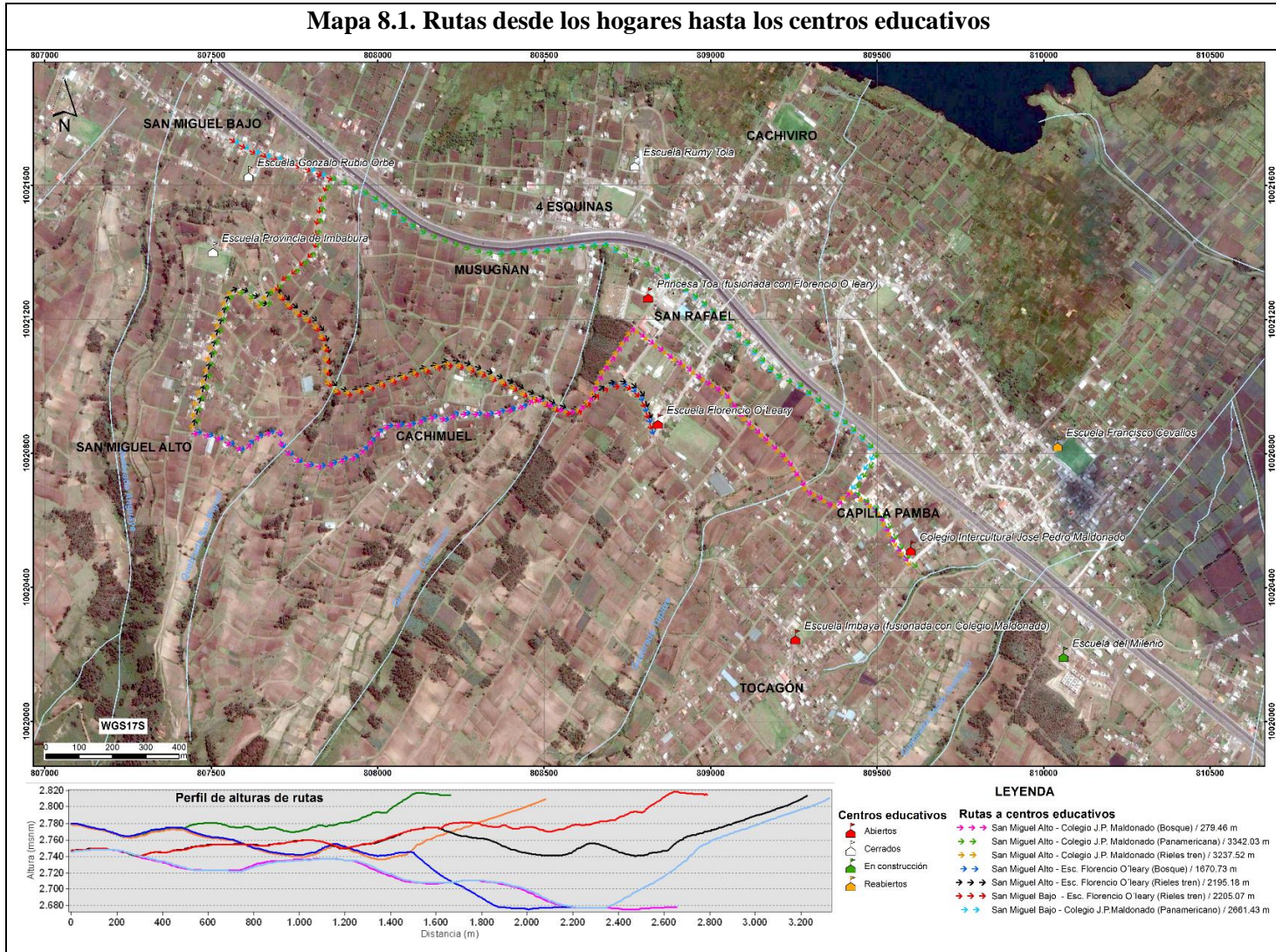
La variable de movilización se refiere a las distancias que los niños, niñas y adolescentes (NNA) tienen que recorrer desde sus casas hasta el centro educativo y a las condiciones de estos caminos. Uno de los principales impactos, según estudios previos, del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa ha sido el problema de la movilización, ya que, con el cierre o fusión de escuelas, los centros educativos tienden a encontrarse a distancias más largas. Los niños no solamente enfrentan el cansancio, exposición a las inclemencias del clima, sino que se exponen a una serie de peligros ante los cuales no existían antecedentes. En esta sección se señalan algunos de los problemas que giran en torno a la movilización.

En los recorridos realizados en conjunto con los estudiantes, se pudo evidenciar que las caminatas se hacen por senderos de tercer orden, que atraviesan lugares desolados y con una topografía irregular; lo que provoca que, en época invernal, las lluvias generen lodo en los caminos y en época de verano, el sol y las altas temperaturas afecten su salud. Otro inconveniente en caminos rurales es la gran cantidad de perros agresivos que existen, lo que registra ya algunos ataques a los niños y niñas de la comunidad, sobre todo a los más pequeños.

En el Mapa de Rutas de San Rafael de la Laguna (Mapa 8.1.), elaborado por medio de georreferenciación y la técnica de cartografía social, se presentan los caminos más comunes que los estudiantes realizan para ir de sus hogares hasta los centros educativos, específicamente de las dos comunidades de estudio. Según lo expresado por las autoridades comunitarias y corroborado en los recorridos, desde San Miguel Alto y San Miguel Bajo existen siete rutas que usan los estudiantes para ir hasta los centros educativos de la parroquia (Grupo focal GFC01 2017); de estas rutas la más larga es de 3.342 metros que, dependiendo de las condiciones climáticas, puede ser recorrida entre 2 horas y 2 horas y media. El resto de las rutas se las puede recorrer entre una hora y una hora y media; que, según lo registrado en la entrevista a las familias, significa un incremento aproximado de entre media hora y una hora para llegar a la nueva institución educativa, en el caso de los estudiantes reubicados por el Plan de Reordenamiento.



**Mapa 8.1. Rutas desde los hogares hasta los centros educativos**





Con el cambio de centro educativo los estudiantes también deben levantarse más temprano, alrededor de las 05h00, para lograr llegar a tiempo a sus establecimientos educativos, situación que impacta en sus hábitos nutricionales como se explica en la siguiente variable. Transitar por estas rutas hacia la nueva escuela, genera inconvenientes físicos y económicos, hasta el punto de que, en algunos casos, los padres de familia se han visto obligados a dejar a sus hijos en casa y no enviarlos a la escuela, situación que violenta su derecho a la educación.

En la zona, es común observar niños de 3 a 5 años que caminan solos estas distancias, ante lo cual una docente comenta que, a pesar de su corta edad, los niños de educación inicial (de 3 años) caminan desde sus casas hasta el centro educativo, según ellos, porque los niños indígenas son muy independientes desde pequeños.

Si, o sea ellos (los niños pequeños) son muy independientes, los indígenas son muy independientes; no son como los mestizos, que hay cuidarles, se van a caer, se van a romper... ellos son muy independientes (Entrevista a JRI08 2017).

En este caso la independencia de los niños no debe ser vista como un logro de la educación inicial, sino como una consecuencia de las condiciones socioeconómicas del lugar. Estas condiciones no permiten que uno de los padres se quede con los niños, por lo que, desde muy pequeños deben realizar tareas domésticas, e incluso económicas, por su cuenta, sin la supervisión de un adulto. Es muy común que los docentes señalen que una de las principales causas del bajo rendimiento de los NNA en la parroquia es la ausencia de los padres de familia, ya que muchos de ellos trabajan fuera del país o florícolas, desde muy temprano hasta entrada la noche.

Para transitar las largas distancias hacia la escuela las niñas y niños deben caminar o tomar bus, lo que significa incurrir en un gasto que antes no era necesario. Además, la limitada cobertura del transporte público en la zona dificulta el traslado de los estudiantes, en los casos que los estudiantes pierden una frecuencia de bus, llegan muy atrasados a clases o en situaciones extremas no asisten a la escuela. Las autoridades comunitarias hicieron referencia a que temas como el llegar a tiempo y con el uniforme limpio son ahora un tema de cuidado muy valorado en la escuela, pues, hay sanciones en los centros educativos cuando los estudiantes incurren en alguna de estas faltas (Grupo focal GFC01 2017). Esta situación repercute en su rendimiento académico y en su autoestima. Las familias indican que otra opción para movilizarse es ir en camionetas

alquiladas, lo que significa un mayor gasto, incomodidad y peligrosidad para los estudiantes, debido a que las vías de la zona no son pavimentadas.

Las familias buscan que las niñas y niños siempre estén acompañados cuando recorren el camino a la escuela y de vuelta a casa, por ese motivo, muchos hermanos mayores, principalmente de bachillerato, acompañan a sus hermanos menores durante sus trayectos, aunque esto signifique un mayor recorrido para que ellos lleguen a sus propios centros educativos.

Dentro de este contexto, uno de los relatos más impactantes fue el intento de abuso sexual a una niña, quien cumplía un horario extraordinario en su escuela para tomar clases de recuperación, por lo que tenía que recorrer el camino sola a casa y entrada la tarde. Las clases de recuperación se dan precisamente, porque los estudiantes que vienen de centros educativos comunitarios cerrados no tienen los mismos conocimientos de los niños de las escuelas fusionadas, según la percepción de los docentes. Frente a este caso específico de inseguridad e intento de abuso, la comunidad actuó en defensa de la niña y logro apresar al delincuente, pero este es un potencial peligro (Grupo focal GFC01 2017).

Como se comentó antes respecto a la movilización, un caso alarmante para la población de la parroquia fue el accidente que sufrieron dos niños al cruzar la carretera Panamericana hace 2 años, precisamente al haber sido fusionada la escuela Juan Francisco Cevallos con la escuela Granja Atahualpa. Al no existir soluciones viales ni de transporte para los niños de la comunidad de Huaycopungo una vez efectuada la fusión, los estudiantes y docentes debían atravesar un túnel abandonado que cruzaba bajo la carretera y que servía para evacuar agua de lluvia.

Retrocedamos hace 2 años, nos llevaron a la escuela de la Granja Atahualpa donde están haciendo la escuela del milenio. Qué pasó ahí, nos obligaron a que nos fusionemos a la escuela de la granja Atahualpa con la finalidad de que tengamos los beneficios que le estoy diciendo, cultura física, educación musical, dibujo, todas las áreas complementarias, pero qué sucede, no vimos la seguridad de los niños. En diciembre pasó un accidente, 2 niñas fueron atropelladas en la Panamericana, porque tenían la mayoría sobre este sector de Huaycopungo, de este sector tienen que cruzar la “Pana”, pero tienen un túnel que por ahí tienen que atravesar los niños, pero como son necios tuvieron que pasar la “Pana” (Entrevista a ELNMI10 2017).

Luego de este incidente la escuela comunitaria reabrió por presión comunitaria, bajo la premisa de los pobladores, de que no implementarían ninguna fusión hasta que hayan

las soluciones viales que den seguridad a sus estudiantes, lo mismo que se demanda para la construcción de la Unidad Educativa del Milenio (Grupo focal GFC01 2017); este tema es una de las principales preocupaciones de las autoridades comunitarias, quienes a través de diálogos con las autoridades distritales buscan las soluciones más viables para la seguridad de los estudiantes.

La movilización no solo es un tema que recae en la obligación, por ejemplo, la Unidad Educativa Bilingüe José Pedro Maldonado Duque tiene la especialización de Servicios Hoteleros en el bachillerato, lo que es muy atractivo ya que algunos de los estudiantes, luego de hacer sus pasantías, obtienen trabajos en servicios turísticos o ingresan a carreras universitarias relacionadas. En tal sentido, estudiantes de lugares lejanos, motivados por esta especialización, van a estudiar a este centro educativo, no solamente porque se ha dado la política de cierre y unificación. En este caso, la oferta educativa es atractiva, por lo que los estudiantes y los padres de familia están dispuestos a hacer un sacrificio, así como en otros ligados, sobre todo al tema económico.

Otra práctica relacionada con la variable de movilización es la que afecta principalmente a los jóvenes de la comunidad, con el aumento de la venta y consumo de drogas que actualmente acecha a esta parroquia. Situación que se ahonda cuando los padres no pueden vigilar a sus hijos y desconocen los caminos que toman para llegar a la escuela, lo que en sus palabras no ocurrían cuando la institución se encontraba cerca de casa. Esta consecuencia de la fusión y cierre de instituciones educativas comunitarias aunada a los problemas sociales de la comunidad, se convierten en un verdadero desafío para las autoridades comunitarias y las familias (Grupo focal GFC01 2017).

A su vez, en el tema de movilización, para algunos docentes la situación ha mejorado, al ser reubicados en instituciones educativas cercanas a sus hogares; a pesar de este beneficio, los profesores sienten una profunda preocupación por los estudiantes y todas las complicaciones que ha significado para ellos y sus familias el cierre de las escuelas en sus comunidades.

#### **8.4.2 Cambios nutricionales e impactos al bienestar de niñas, niños y adolescentes**

En esta variable se describen los cambios en los hábitos nutricionales de los NNA luego del cierre y unificación de los centros educativos, así como también los efectos al bienestar de los estudiantes consecuencia de estos cambios.

Como se comentó en el tema de movilización, las distancias entre el hogar y los centros educativos han aumentado después de la implementación del Plan de Reordenamiento, impactando a su vez en los hábitos nutricionales de los estudiantes. Actualmente la mayoría de niños pasan entre 8 y 10 horas fuera del hogar por motivos educativos, en contraste con las 6 a 8 horas que pasaban antes de la ejecución del cierre y fusión de escuelas. El desayuno, el almuerzo y la colación han cambiado en muchos de los casos, tanto en frecuencia, cantidad y calidad.

Debido a que los niños ahora tienen que levantarse más temprano, tomar el desayuno se ve afectado, ya sea porque no pueden comer por el poco tiempo disponible o porque a la hora que despiertan aún no tienen hambre, frente a esto, muchas madres han optado por enviar comida a las niñas y niños para que los consuman en el camino a la escuela. Según lo expresado por las familias antes de la implementación del Plan, la totalidad de sus hijos desayunaban para ir a escuela, ahora ese porcentaje ha disminuido hasta menos de la mitad.

Otro factor dentro de los hábitos nutricionales es el envío de colación, como lo comentan las familias, cuando la escuela estaba en la comunidad, en la hora de receso los estudiantes podían ir hasta sus casas para comer algún producto recién preparado por sus madres; actualmente las niñas y niños deben llevar comida empaquetada que no se eche a perder en el trayecto, motivo por el cual existe un gasto adicional para las familias y un consumo de alimentos no tan nutritivos como las madres ofertaban dentro del hogar. Por tal motivo, el envío de una colación es un tema que antes no se lo manejaba, pero que ahora es una necesidad, afectando directamente a la economía del hogar.

En el tema de la colación, como política estatal, se considera la entrega de un paquete de galletas y una bebida empacada, que según lo comentado por las familias y los docentes, entre otros motivos por la invariabilidad diaria en su contenido no agrada a los

estudiantes, causando que se desperdicie la comida ya que preferían desecharla a consumirla, es importante destacar que muchos de los entrevistados comentaron que este desayuno escolar como se lo define era estandarizado y no respetaba la pertinencia cultural alimenticia.

De igual manera, el consumo del almuerzo se ve afectado debido a que los estudiantes llegan a sus hogares más tarde de lo que acostumbraban antes de la implementación del Plan. Según los comentarios de las familias entrevistadas, cuando funcionaban las escuelas comunitarias sus hijos almorzaban entre las 12h30 y 13h00, ahora lo realizan entre las 14h00 y 14h30, sin contar con los niños que reciben clases de refuerzo, quienes llegan a sus hogares a partir de las 16h00. En pocos casos, las familias logran cubrir el almuerzo fuera del hogar, pero no es lo general para todos los estudiantes.

Frente a esta situación, las escuelas buscan mecanismos para ofertar almuerzo a sus estudiantes a través de convenios con el Consejo Provincial o fundaciones.

[...] con el fin de conseguir más estudiantes, de ofertar una educación más completa, integral, es que la institución cuenta con el almuerzo escolar. Nosotros trabajamos con el programa de alimentación mundial, que maneja la prefectura de Imbabura, pues ellos nos facilitan durante toda la semana, tenemos un presupuesto económico, nos llegan acá alimentos como frutas, naranjas, plátanos, sandías, piñas, entonces ese refrigerio lo damos a los estudiantes en el recreo, y también en ese programa de alimentación escolar está contemplada asimismo la ayuda en alimentos, alimentos como, vamos a poner: maíz, chuchuca, cebada, quinua, entonces complementamos con lo que aportan los padres de familia y les damos como almuerzo. A las 12h45 los niños se forman en el patio general y entre los profesores se les da en su vajilla, una sopita, un arrocito con fréjol, un arrocito con arvejas, y de ahí se sirven en un comedorcito que tenemos ahí, ahí se sirven los estudiantes y luego pues terminan de almorzar, tipo 1:15, 1:30, entonces ya se dirigen a sus casas (Entrevista a MLI04 2017).

Además, en conjunto con apoyo externo se han implementado huertos escolares que abastezcan de alguna forma parte de la alimentación de los estudiantes. Estos mecanismos funcionan a la vez con aportes económicos o de mano de obra para la preparación de los alimentos por parte de las familias. Para algunos docentes, este mecanismo para ofertar la alimentación peligraría una vez instalada la Unidad Educativa del Milenio

[...] imagínese cocinar para 1.000 estudiantes ya debe ser más difícil, que preparar el alimento para 150 estudiantes como lo hacemos nosotros, pienso que sí se ha de perder, inclusive las fundaciones con las que trabajamos... nos han dicho que, por ejemplo, la alimentación

escolar, nos han dicho que, ellos pues, porque son instituciones pequeñas como éstas, menos de 200 estudiantes, es que nosotros podemos participar del programa de alimentación, pero ya instituciones grandes, ellos ya no trabajan (Entrevista a MLI04 2017).

Además, de los impactos económicos, existen afectaciones al bienestar de los estudiantes que son percibidas por las familias

Algunas mamitas comentaban que los hijitos se les habían enfermado por el cambio de todo, del ambiente, igual comían a la hora que sea, imagínese se atrasaban en el recorrido tenían que caminar casi 2 horas, imagínese ese tiempo que llegan para que almuercen recién. Si salían a la 1:00 a las 3:00, 3:30 llegaban recién a comer, eso me comentaban las mamás (Entrevista a ATD04 2017).

Entre los comentarios de las familias a través de la entrevista estructurada, se puede destacar entre sus principales percepciones afectaciones a su bienestar relacionadas con desnutrición, anemia, resfriados, problemas estomacales y dolores de cabeza. Como comenta un entrevistado

[...] el niño come a cualquier hora, y ese horario de comida en muchos de los casos, vea, es triste decir, que acá en las comunidades si sabemos si viene con una agüita endulzada y ya no tiene el pan, o comió el pan y ya no tiene la agüita, o su almuerzo ya tiene el caldito, disculpe, de fideo, ya no tiene su arrozito, y en la noche peor, tomará un vasito de agua y se dormirá. Entonces ese horario de las comidas, no estoy asegurando, puede a lo posterior afectar en la salud de los niños que en promedio digamos de unos 15, 18 o 20 años ya estará afectándole la gastritis, recién nomas, una niña, unas niñas con dolor de estómago mandamos al subcentro, que está con gastritis, ya está tomando “omeprazol”, a los 12 años, 13 años con gastritis, hay aquí en la institución (Entrevista a MPI06 2017).

Lo expuesto expresa los cambios nutricionales e impactos al bienestar que afectan a los estudiantes después de la implementación del Plan de Reordenamiento, situaciones que deben ser revisadas y analizadas para próximas acciones, al considerar que este es un aspecto fundamental y ampliamente documentado para que un niño pueda mejorar su rendimiento escolar.

### **8.4.3 Economía del Hogar**

Dentro de esta variable se presentan los resultados con relación a las consecuencias sobre los gastos extras que las familias deben realizar para que sus hijos asistan a los centros educativos una vez implementado el Plan de Reordenamiento.

Como punto de partida para acercarnos a una comprensión del impacto que el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa ha tenido en la parroquia San Rafael de la

Laguna a nivel de la economía del hogar, es necesario reconocer que estamos tratando con un territorio donde las economías familiares son bastante frágiles en general. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del INEC 2010, el cantón Otavalo tiene un indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas NBI de 67,4%, porcentaje elevado en siete puntos de la media nacional.

Hay que señalar además que el Ecuador tiene indicadores de pobreza, condiciones de vida y de trabajo mucho más precarios en el campo que en la ciudad, ello no excluye, por supuesto, a esta zona de estudio. Es así como la pobreza por consumo es prácticamente el doble en las zonas rurales que, en las urbanas, y la extrema pobreza es cuatro veces mayor<sup>4</sup>.

Precisamente el PDOT de la parroquia de San Rafael del año 2011 indica que ésta es la segunda parroquia más pobre según NBI de entre las nueve parroquias rurales del cantón Otavalo, con un 89,5% de su población. Ello quiere decir que prácticamente nueve de cada diez personas de la parroquia no tienen cubiertas sus necesidades básicas.

A pesar de que la pobreza es una constante entre los pobladores, la situación económica de las familias afectadas por la política de cierre y unificación de escuelas puede variar entre uno caso y otro. Estas diferencias estarían dadas sobre todo por el número de hijos y por los ingresos familiares. Cabe destacar que se trata de familias numerosas y generalmente con ingresos intermitentes provenientes del comercio informal o del trabajo en calidad de jornaleros en florícolas del sector. Así se puede ver en el testimonio de una autoridad escolar entrevistada:

Hay padres que, si tienen 5, 6 hijos entonces eso si se les dificulta y trabajan en las plantaciones de flores en Cayambe y ustedes saben que es una remuneración básica y eso no les alcanza, y también tiene sus pequeños huertos de frutillas, pero no es suficiente para que les cubra los que tienen 5 a 6 hijos. Yo decía es mentira, pero la realidad cuando yo he visto la nómina es cierto, tienen en el bloque de arriba

---

<sup>4</sup> Para diciembre de 2016 la pobreza por consumo en Ecuador, medida a través de la Encuesta de Condiciones de Vida 5ª ronda, se ubicó en US\$ 84,68 mensuales por persona, mientras que la línea de pobreza extrema en US\$ 47,72 mensuales per cápita. Con este umbral, a nivel nacional la incidencia de la pobreza es del 22,9% y la extrema pobreza del 8,7%. A nivel urbano la incidencia de la pobreza es del 15,7% y la extrema pobreza del 4,5%, mientras que en el área rural la pobreza es del 38,2% y la pobreza extrema del 17,6%. Mientras que la tasa de pobreza por NBI se ubicó en 32,1 en el área urbana en 22,3% y en el área rural en 52,6%. INEC (INEC 2016)

(refiriéndose a una de las sedes de la escuela) 3 y aquí tienen 2. Entonces dentro de la ley mismo dice que los padres de familia tienen que cuidar las instalaciones de la institución, entonces el Comité Central de Padres de Familia son los encargados en pedir una cantidad, pero cotizando con el maestro para el mantenimiento de la institución educativa, entonces ahí se ven afectados, pero no es por el estudiante, por ejemplo, si les piden 15 dólares o 10 dólares es por los 6 estudiantes, o por los 5 (Entrevista a CMI05 2017).

De igual manera, comenta otro docente las carencias que sufren las familias con alto número de hijos, que impacta a su vez en el rendimiento de los niños

[...] tengo padres de familia que incluso tienen cinco hijos aquí y más los que tienen ya en bachillerato, que tienen en Otavalo, que tienen el Pedro Maldonado, entonces sí implica bastante gasto para los padres. Hay padres de familia que vienen a pedir tiempo para poder pagar las cuotas, por más que se brinde un desayuno escolar, ellos no tienen para poder dar a sus hijos. Entonces nosotros también en vista de eso, sí ponemos nuestra mano en el corazón y también se les espera o también se les ve la manera de bajar la cuota según el número de hijos que tienen (Entrevista a EFI03 2017).

Cuando el escenario en términos económicos es tan limitado y frágil, cualquier cambio, por pequeño que parezca puede generar grandes dificultades en la economía familiar. Frente al cierre de la escuela de la comunidad, por ejemplo, asumir de un año a otro los costos de transporte, alimentación fuera de casa o cuotas adicionales a las habituales, para cinco o seis niños resulta muy complicado para una familia cuyos ingresos mensuales en muchos casos no alcanzan tan siquiera el salario mínimo vital (Grupo focal GFC01 2017).

En ese sentido, algo que este estudio de caso ha podido constatar, sin lugar a duda, es que la economía del hogar de las familias en las que ha incidido el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa de la parroquia de San Rafael de la Laguna ha sido impactada de manera importante. Así lo comenta una madre de familia, con cinco hijos, trabajadora ocasional en el comercio informal, cuyo esposo es albañil. Ella debe gastar en promedio 100 dólares por mes desde el cierre de la escuela de San Miguel Bajo, este monto es extremadamente alto en comparación a su capacidad adquisitiva:

[...] lo que a mí no me gusta es que se van todos los días en el bus, porque cuando yo estaba aquí estaba más cerca, más rápido, entonces ya no necesitaba para pasajes. Ahora sí tengo que necesitar. (Además) allá en Espejo si piden, para todo. A veces no alcanza, 5 (dólares) por día. Para que compren y paguen, porque el pasaje les cobra 20 centavos a cada uno (...) Ando como quiera vendiendo, o a veces como es mi vecina le digo présteme o así prestado me toca mandar.



Yo tengo que hacer cualquier cosa. A veces se vende, a veces no se vende. Es muy duro para nosotros (Entrevista a QRF01 2017)

Este no sería un caso aislado, dado que la mayoría de familias entrevistadas afirman que esta política ha incrementado sus gastos, sobre todo en alimentación y transporte, ambos rubros son directamente proporcionales a la distancia a la que se halla actualmente de la escuela. Antes del cambio, los niños podían comer en casa incluso durante los recesos, y no existía gasto alguno en transporte, excepto para el caso de los hijos mayores quienes son enviados a otras parroquias e incluso a Otavalo para hacer la secundaria y bachillerato.

Con la aplicación de la entrevista estructurada, se registró otros gastos relevantes como los de materiales y cuotas, así por ejemplo lo describe una madre de familia:

Yo compré 10 dólares el libro, el otro me costó 12 dólares. Pero sólo compré uno porque ya no me alcanzaba. El otro chiquito ya no lo compré porque ya no me alcanzó. El otro me costó 14 dólares. Y tres libros me pedían cada uno (Entrevista a QRF01 2017).

Al respecto de estos dos últimos tipos de gastos hay que hacer una precisión, en el sentido de que los costos de materiales escolares y cuotas han sido una constante para las familias, es decir, probablemente el incremento registrado en esos rubros no solamente se corresponde al cierre y unificación de escuelas en la parroquia. Sin embargo, en ausencia de gastos en transporte y comida, los otros costes eran más llevaderos para los padres y madres de familia. Así mismo, las cuotas tenían un sentido diferente para las familias quienes veían la escuela con un “sentido de pertenencia” para la comunidad. De otro lado, parte de las cuotas se devengaban en trabajo por medio de mingas.

En contraposición, algunas de las autoridades comunitarias, encuentran que el problema del incremento del gasto de transporte es relativo, puesto que ha sido una tendencia histórica enviar a los niños/as y jóvenes a escuelas de los centros parroquiales o de las ciudades más cercanas, motivados por la idea (no siempre alejada de la verdad) de que la educación allí es mejor. En ese sentido, muchas familias costeaban los pasajes de sus hijos hacia Otavalo, San Pablo e incluso San Rafael cabecera cantonal, antes del cierre y unificación de escuelas en sus comunidades. Así lo indica por ejemplo el director de una escuela de la zona cuando se le pregunta sobre su percepción de los impactos del plan en la economía de los hogares:

En cuanto a lo económico sí les resulta, como otros padres de familia mandan a Otavalo, el pasaje mínimo por estudiantes vendría a ser el mismo. Más bien, creo que no les afecta en el aspecto económico, ya que, la educación nuestra es en este momento totalmente gratuita. Sería mucho paternalismo hasta darles el transporte escolar de parte del gobierno. También, tienen que poner los padres de familia su granito de arena para saber que sus hijos van a una institución muy buena y donde van a recibir mucha calidad en la educación (Entrevista a CCSI07 2017).

Del mismo modo, respecto de las cuotas para alimentación escolar, hay docentes y directivos con prejuicios racistas que consideran que la falta de disposición de los padres de familia para pagar estos costes, no corresponden a sus restringidas condiciones económicas, sino que esta se relaciona con la tendencia a derrochar dinero en alcohol y fiestas. Así lo indica la directora de una escuela

[...] como yo les he dicho igual a los padres de familia directamente que si nosotros les pidiéramos una cuota para una fiesta, para hacer comida y trago, para eso tienen, pero para dar dos dólares al mes para que su hijo se alimente bien para eso no tienen (Entrevista a EFI03 2017).

En los hogares de las familias con las que se conversó durante esta investigación, se evidenció que en promedio gastan 49 dólares USD más por cada mes desde el cierre y unificación de la escuela a la que asistían sus niños y niñas. Este monto varía mucho entre familia y familia, algunos aseguran gastar 5 dólares USD más por mes, mientras que otros dicen invertir 100 dólares USD o incluso más. Cabe mencionar que ninguna persona entrevistada indica que sus gastos se hayan reducido desde la ejecución de este Plan.

Si bien es cierto, muchos padres y madres de familia están de acuerdo con la modernización de las escuelas, en el sentido que consideran justo que sus hijos e hijas asistan a centros educativos con mejores infraestructuras, laboratorios, salas de computo, etc. También es cierto que estos esfuerzos “modernizadores” conllevan costes económicos no previstos, para los que los hogares no están preparados. Por ejemplo, varias familias señalan que deben invertir casi de manera cotidiana en el alquiler de computadores e internet, dado que sus hijos/as deben realizar tareas usando ese recurso con el que no cuentan en casa.

De acuerdo a lo observado, las dificultades económicas podrían agravarse significativamente si la Unidad Educativa del Milenio se inaugura en futuro no muy lejano en la parroquia González Suarez, ya que no cuenta con transporte escolar, ni

garantiza materiales, alimentación y uniformes para los niños. Frente a ello un docente indica:

El impacto aquí es económico, el gasto va a ser más en la economía, porque tienen que darle para la colación, para el pasaje, y para ahí cualquier otro gasto que sea ya vienen a hacerse una inversión y un gasto en cualquiera de los hogares (Entrevista a MPI06 2017).

Hay que señalar que la investigación, al menos en este caso de estudio, no encontró una correspondencia directa entre situación económica de las familias y la exclusión escolar una vez efectuado el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa. Sin embargo, es evidente la presión que este cambio ha puesto sobre las economías familiares, que como se ha insistido ya, es muy inestable. Así lo muestra el testimonio de la autoridad de una Unidad Educativa Bilingüe:

La verdad aquí la deserción se da por situación económica de los padres. También la falta de un núcleo familiar porque los padres generalmente salen a trabajar a Colombia, se van a Quito, y aquí los estudiantes quedan solos, o quedan a cargo de la abuelita que ya es de una edad avanzada, o de una tía que tiene un *quemeimportismo*. Entonces por esa razón los estudiantes a veces vienen a clases o a veces no. Pongamos, justamente la semana pasada vino una tía de una niña a justificar una falta de casi tres semanas, que según ella ha pensado que la niña viene normalmente a clases, como vivía con el abuelo, entonces la estudiante ha estado diciéndole *si usted avisa, yo me voy de la casa*. Entonces bajo ese miedo el abuelo no avisó nada. Y eso es repetido, porque eso había pasado también en el mes de enero, entonces ya son dos veces en el mismo año que se da. Entonces básicamente aquí hay una despreocupación total (Entrevista a EFI03 2017).

El testimonio muestra además que la situación económica obliga a los padres y madres a pasar temporadas largas fuera del hogar por temas laborales, lo que impide su implicación en los procesos educativos de los niños. Ante esta situación, con la existencia de escuelas comunitarias, la comunidad podía hacer un seguimiento más cercano de los niños con padres y madres ausentes. Evidentemente, la presencia o ausencia de estos chicos se disuelven con más facilidad en las nuevas escuelas mucho más grandes e impersonales.

#### **8.4.4 Entorno Educativo**

Por su parte, la variable de entorno educativo dentro de esta investigación se refiere a la infraestructura y recursos humanos y técnicos para el desarrollo de las actividades educativas, como meta de la implementación del Plan de Reordenamiento. En este

apartado se muestra desde la opinión de directivos, docentes, autoridades comunitarias y familias su concepción sobre el antes y después de la implementación del Plan en relación a esta temática.

Como introducción a esta variable, durante la investigación un funcionario educativo expresó su concepción sobre lo que se persigue como calidad educativa a través de la implementación de este Plan:

Calidad educativa es cuando el estudiante, el padre de familia, frente a los nuevos retos que existen, no tiene ningún inconveniente. Hablemos de pruebas, de nivel de conocimiento, que sea sumamente alto; como en las demás unidades educativas. Además, el Buen Vivir, es decir, que ellos se sientan y defiendan lo que son ellos y más que todo, sin olvidar la cuestión educativa, organizativa de nuestros saberes ancestrales. Una calidad educativa que defiende primero la identidad y que también sea competitivos como la sociedad exige (Entrevista a BLI01 2017).

Dentro de esta perspectiva, una de las metas del Plan de Reordenamiento es dotar de mejor infraestructura al servicio educativo, a través de estrategias como la fusión de instituciones y la construcción de Unidades Educativas del Milenio. En el caso de San Rafael de la Laguna, la apertura de la unidad del milenio está programada para el año 2018, motivo por el cual, actualmente el Plan solo se ha ejecutado a través de la fusión de instituciones en instituciones eje.

En este aspecto, la percepción sobre la mejora en infraestructura por parte de los diferentes actores del sistema educativo es variada. Para las autoridades institucionales a nivel distrital, una de las fortalezas del Plan es el uso adecuado de la infraestructura existente, no obstante, la fusión netamente administrativa de las instituciones educativas y no a nivel físico, genera inconvenientes a docentes y estudiantes; porque se continúa trabajando en bloques separados y en las antiguas instalaciones.

Por su parte, autoridades comunitarias y docentes consideran que, ciertas instituciones que contaban con infraestructura adecuada deben abandonar sus instalaciones y fusionarse en otras edificaciones que no cuentan con el espacio y mobiliario apropiado

Muchas de las instituciones tenían una muy buena infraestructura, pero como es fusión tenían que irse a la otra institución, eso también influye, tenían una buena infraestructura y se van a otro lugar, porque la institución es grande, abarca estudiantes, a pesar de que tenga una mala infraestructura. Eso también a los chicos si les desmotiva y prefieren buscar otras instituciones del sector urbano, prefieren irse y no quedarse en el mismo lugar (Entrevista a CMI05 2017).

Lo que genera que muchos estudiantes decidan buscar instituciones educativas en zonas más alejadas, pero que cuenten con mayor espacio y menor número de estudiantes por aula. El abandono de infraestructura en buen estado es una preocupación generalizada para las autoridades comunitarias, sobre todo porque hasta la fecha, las escuelas construidas por las propias comunidades se encuentran fuera de funcionamiento y sus instalaciones no pueden ser usadas en otras actividades ya que pertenecen al Ministerio (Grupo focal GFC01 2017).

Esta situación se suma a la falta de inversión en infraestructura por parte del MINEDUC, una vez implementado el Plan, bajo el supuesto de que las instituciones tenían que pasar a formar parte de la unidad del milenio

A nivel del Ministerio de Educación no ha existido nada de apoyo, al menos en esta institución educativa; por el hecho de que se iba a fusionar todas las instituciones del circuito C11, las 6 unidades educativas a la Unidad del Milenio, pero no se dio y seguimos aquí. Entonces, no nos atendieron en nada, al menos el año anterior, y yo hoy mismo veo la necesidad de un aula, me va a hacer falta dos aulas, porque ahorita tenemos segundo año ciencias, y yo no sé cómo voy a hacer. No ha existido ninguna atención de parte del Ministerio de Educación en mejorar estas instituciones educativas, de las comunidades, porque ellos ya nos veían a nosotros allá, pero igual ni allá no estamos (Entrevista a CMI05 2017).

Frente a la demora en la construcción y entrega de la obra emblemática del estado, los docentes han debido adecuar la infraestructura existente en conjunto con los padres de familia, para ofrecer el servicio educativo completo a sus estudiantes.

Con la unificación y con el incremento de años de básica, o sea, prácticamente no hemos tenido el incremento de aulas, sino que ya con la autorización del distrito vinieron a hacer una observación y dieron la autorización que se modifique y se ocupe los espacios que estaban sin ocupar, como por ejemplo el salón de actos, ahí se le dividió en dos aulas. También teníamos una vivienda que era de un señor conserje, pero se le amplió y se le aumentó otra aula, asimismo tenemos el comedor, que era comedor, que se le cerró, solo quedó un aula que es funcional de hormigón armado y todo que nos autorizaron y así estamos funcionando hasta ahora, con diez aulas (Entrevista a MPI06 2017).

Además, otros docentes refieren, que debido a las estrategias utilizadas por parte del MINEDUC para el cierre de ciertas instituciones que no cumplían con los parámetros de calidad que el plan de reordenamiento exigía, se retiraron recursos tecnológicos para entregarlos a instituciones ya fusionadas

[...] nosotros teníamos un centro de cómputo y con todas las computadoras, entonces cuando se fusionó, vinieron y se llevaron las computadoras. Nos quedamos sin ese centro en donde nuestros niños aprendían computación (Entrevista a ATD04 2017).

Lo que ocurrió de igual forma con la planta docente y la dotación de materiales didácticos

También se quitaron docentes, profesores especiales de música, de educación física, nos quedamos sin eso, porque ya se fusionaron. Nos dijeron que nos iban a mandar de aquí profesores de música, profesores de educación física, pero no fue así, no se dio (Entrevista a ATD04 2017).

En cuanto a las estrategias utilizadas por el estado para el cierre de escuelas, tanto las autoridades comunitarias como uno de los docentes acotó que estas no siempre fueron transparentes y que paulatinamente obliga a instituciones cuyas comunidades se opusieron al cierre, a reunificarse para poder continuar ofreciendo sus servicios

Utilizan diferentes estrategias a fin de cerrar las instituciones que van quedando, estábamos comentando con los maestros, baja el número de estudiantes, ellos siguen haciendo el reajuste, siguen quitando más maestros, entonces que dice el padre de familia si hacen reajuste de maestros, esta escuela ya no tiene maestros, entonces pasémosle a otra unidad, entonces es una forma de cerrar las unidades educativas que tienen pocos estudiantes (Entrevista a MLI04 2017).

La relación de las comunidades y docentes con las escuelas, van más allá de un espacio físico, para las autoridades comunitarias cada una de las escuelas de la zona son el resultado de un esfuerzo conjunto para su instalación física y pedagógica, así lo comenta uno de los docentes

Nosotros como docentes, ojalá nos quedáramos aquí y seguir fortaleciéndole más a la institución, esa es nuestra visión, es que cada uno de los docentes que trabajamos acá al menos ya tenemos entre 20 años y más de estar trabajando en esta institución, o sea, le hemos visto crecer, poquito a poquito, cómo se ha ido trabajando con los padres de familia, los padres de familia nos han depositado la confianza, para que le valoren a la escuelita de la comunidad, entonces todo eso hemos ido viendo y es como si fuera nuestro segundo hogar, imagínese no queremos que se destruya este hogar (Entrevista a MLI04 2017).

En otros casos, los docentes reconocen ciertas ventajas en este aspecto una vez efectuado el plan, como la dotación de laboratorios para prácticas, que no poseían en sus anteriores instituciones. En cuanto, a las familias entrevistadas, de manera general, no reconocen una mejora en la infraestructura con la ejecución del Plan, pero consideran que la infraestructura es adecuada para su función.

En este ámbito, la mayor esperanza sobre una mejora fáctica en la infraestructura está en la apertura de la Unidad Educativa del Milenio

En mi criterio y para los padres de familia, hay una tranquilidad que ya estamos al mismo nivel, hablemos del sector urbano como es Otavalo, porque acá en la actualidad tenemos todo, todo en la Unidad del Milenio, hasta con la nueva tecnología tenemos internet, tenemos computadoras, o sea, estamos casi al nivel del sector urbano (Entrevista a MPI06 2017).

Sobre la próxima apertura de la Unidad Educativa del Milenio, una de las docentes comentó que dentro de la zona y con el cambio de gobierno se ha conversado de la posibilidad de que en la Unidad del Milenio no funcione una institución educativa sino un Instituto Pedagógico para la formación de docentes en EIB, impulsado principalmente por el gremio denominado Red de Maestros

Tengo entendido de que están haciendo la petición para que funcione como la reactivación de un instituto pedagógico que antes hubo en San Pablo del Lago, entonces quieren hacer la reactivación a nivel superior, como esta vez la política de Lenín Moreno es que las instituciones se queden en la misma comunidad, quieren en la Unidad del Milenio reactivar a nivel superior. Esto está dentro de las propuestas de la red de maestros a nivel nacional (Entrevista a CMI05 2017).

En cuanto al aspecto de recurso humano, una de las mayores ventajas observadas por familias y docentes es que con la ejecución del Plan de Reordenamiento existen suficientes docentes y esto permite que se dediquen a dictar una sola materia

Antes en una escuela pluridocente, estaba un docente a cargo de dos a tres grados, una vez con la fusión, solamente está con un sólo grado. Entonces solo debe dedicarse a ese grado, por lo que sí ha facilitado para el docente también y también para el estudiante, que prácticamente va a tener un sólo docente hecho cargo de ese grado. Hasta los mismos padres de familia han visto ese cambio ¿no?, que la atención al estudiante no es lo mismo, de que esté manejando la docente dos o tres grados, antes que esté solamente con uno. El desarrollo del currículum mismo mejora y la descarga del trabajo del docente también prácticamente sirve bastante (Entrevista a BLI01 2017).

Por su parte, a nivel administrativo la fusión ha generado ciertos desafíos, sobre todo en aquellas instituciones que existen docentes que no comprenden en su totalidad lo que significa una fusión administrativa

Hay docentes que todavía no entienden, no saben de qué es una disposición ministerial, a la que nosotros debemos sujetarnos y acatar las órdenes del Ministerio de Educación. Los docentes creen que ellos tienen que manejar a su manera los bloques, entonces los docentes

dicen: “es que en mis tiempos era así” y no asumen el cambio la LOEI, el cambio en el reglamento de la ley de educación y también eso le inyectan a los padres de familia. Entonces nosotros no podemos manejarnos separados, a pesar de no estar todos en un bloque debemos trabajar en conjunto (Entrevista a CMI05 2017).

Este trabajo en conjunto también necesita de una actitud positiva por parte del personal, con el fin de que el docente no solo funcione como un maestro sino también como investigador para conocer la zona y el contexto de sus estudiantes (Grupo focal GFC01 2017). Dentro del aspecto docente, también es importante recordar lo discutido durante la variable de interculturalidad, sobre las carencias pedagógicas existentes, que en el momento de las fusiones generan grandes inconvenientes para ofertar una educación de calidad

A veces también hay docentes pedagogos, y no están preparados para docentes, o sea, hay que ser claros, es que uno se ve de aquí diferentes perfiles, aptitudes, entonces a ellos es un poco difícil, hoy mismo estaba peleando con uno de los docentes. Entonces eso creo que sí, si debieron al menos el Ministerio de Educación, haber hecho un estudio para ver, entonces abrió una página inscribanse docentes y se inscribieron a diestra y siniestra, e ingresaron y a la hora del té, en las aulas ya no pueden impartir clases como se debe, como docentes, luego que viene, el nivel de estudiantes muy bajo (Entrevista a CMI05 2017).

A estos inconvenientes pedagógicos, se une la carga administrativa que los diferentes docentes tienen. Muchos de ellos ejercen cargos administrativos dentro de la institución y horas de clases, lo que no permite imprimir el tiempo adecuado para desarrollar la materia a dictarse. En muchos casos, deben cumplir horas extras que no son remuneradas.

A pesar del aumento de docentes en las instituciones fusionadas, aún se considera que faltan educadores para ciertas clases específicas y la socialización adecuada de la nueva malla curricular, como lo explica una docente

Verá, estaba revisando lo que es del currículo 2016-2017, se abrió una página para capacitarse vía “on line”, entonces el docente estaba inscrito en la lista y tenía 30 días para terminar ese curso. Entonces muchos de los docentes ni siquiera abrieron, por eso es que no tienen conocimientos, terminaba el curso y le daban una certificación con 100 horas de capacitación, entonces hay formas de prepararse, no deben esperar solamente del docente del rector, sino que ellos también tienen que ver medios cómo prepararse. Yo, por ejemplo yo no sabía esto del 2017 de este currículo, pero igual tuve que leer y más o menos ya decirle a los docentes no, pero ahora que ya se fueron los estudiantes yo tendré que socializar a los otros profesores y algunas



temáticas ir cambiando de acuerdo a la realidad de nuestros pueblos y nacionalidades (Entrevista a CMI05 2017).

Mientras que en las instituciones que no se fusionaron, existe carencia de docentes y los existentes deben cubrir varios niveles a la vez

Yo enseñé de todo, hasta inglés me dieron ¡Imagínese, hasta inglés! Como no tenemos profesor de inglés, entonces nos dieron textos y los niños reclaman ¿por qué no hay profesor de inglés? Entonces bueno no es tan difícil porque hemos pasado por ese proceso, ya sea en el colegio o universidad. Yo estaba enseñando a mi manera no más, o sea no tan correctamente que digamos, pero me asesoraba con otras personas también (Entrevista a ELNMI10 2017).

Lo cual genera deficiencias en los conocimientos asimilados por los estudiantes, estas plazas docentes faltantes, son consecuencia de la fusión de otras instituciones en las que tuvieron que reubicarse para complementar la oferta educativa.

En cuanto al tema de los estudiantes es importante indicar que, al contar con docentes por cada materia, la percepción de los profesores es que el nivel educativo ha mejorado

En cuanto al rendimiento académico se puede decir que la educación, ya centralizándose ya es más personalizada y que para cada año de básica tienen profesor, para cada área ya tienen profesor adecuado que da su asignatura, lo que no sucedía, porque las escuelitas que nombré anteriormente, esas escuelas fueron pluri docentes. Entonces en esas escuelas no es que la educación era mala ni buena, sino que, el profesor tenía que adecuarse a lo que el tiempo le permitía para enseñar las clases (Entrevista a MPI06 2017).

Frente a esta percepción de mayor rendimiento, es importante referirse al número de estudiantes por aula de clases. A pesar de que en algunas instituciones existen más docentes, aún se observa hacinamiento en las aulas de clase. Según la información otorgada por un docente, en el área rural el número óptimo es de 25 estudiantes por docente y actualmente con la ejecución del Plan, las aulas cuentan con 45 a 50 estudiantes, lo cual no promueve una educación particularizada y participativa.

En cuanto a la exclusión escolar, la mayoría de familias entrevistadas no se refirió a casos de abandono de la escuela por la implementación del Plan. Aunque, una madre de familia indicó que su hija prefirió no continuar su educación por temor a los nuevos docentes en la institución educativa a la que le asignaron, después del cierre de su escuela; este caso aislado no deja de ser representativo, porque marca la existencia de condicionantes para que los estudiantes continúen sus estudios. De igual manera, una docente indicó que un estudiante abandonó sus estudios debido al cierre de su escuela

comunitaria, ya que el estudiante había ingresado a mayor edad y no quería que en la nueva escuela sus compañeros se burlaran porque ya era un adolescente y estaba cursando la primaria, él indicó que si su escuela se hubiera mantenido abierta él hubiera terminado su formación en ella.

El tema de exclusión escolar en la zona está atada a la falta de motivación, el temor al cambio y la discriminación y a la lógica económica de la comunidad, muchos estudiantes prefieren empezar a temprana edad la comercialización de productos en otras ciudades o fuera del país, por lo que pierden el interés en continuar sus estudios, como se refirió durante el grupo focal a autoridades comunitarias.

En un balance, hasta el momento la implementación del Plan ha mejorado en ciertos aspectos el tema de infraestructura y talento humano, aún persisten inconvenientes como el alto número de estudiantes por clase y la deficiencia pedagógica de algunos educadores. La próxima apertura de la Unidad Educativa del Milenio, hasta el momento, no parece solucionar estos aspectos que requieren intervenciones más profundas en la capacitación de sus funcionarios y en el desarrollo de una malla curricular pertinente.

Lo expuesto en este apartado representa la situación resultante del Plan de reordenamiento en San Rafael de la Laguna, desde las voces de los diferentes actores involucrados y desde la diversidad de puntos de vista que existen ante esta política. Con los resultados presentados a continuación se realiza el análisis a nivel nacional y específico en la parroquia de estudio, sobre los aportes y desafíos del Plan de Reordenamiento de la Oferta educativa.

## **9 Análisis y conclusiones sobre la aplicación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa**

A lo largo de este documento, se analizó el contexto educativo a nivel regional y nacional, la historia de la Educación Intercultural Bilingüe como proyecto político del movimiento indígena, y el marco normativo nacional e internacional que rige la educación y en el que se inserta el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa.

Se revisaron, también, diversos elementos conceptuales y teóricos, enmarcados en la interculturalidad crítica y el enfoque de derechos. En la misma línea crítica se consultaron varios estudios realizados alrededor de esta temática, en los que se evidenció dificultades generadas por el Plan de Reordenamiento en los territorios rurales, muchas de las cuales se confirmaron en la presente investigación.

Además, se efectuó un análisis estadístico consistente en el cruce de los registros administrativos de las instituciones educativas –AMIE- (períodos escolares de fin de año 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 y 2015-2016) del MINEDUC y la recolección de indicadores oficiales. Y se prestó especial atención a los contenidos cualitativos que el estudio de caso en San Rafael de la Laguna produjo para dimensionar la realidad local a partir de la implementación del Plan de Reordenamiento, con el objetivo de superar la explicación meramente técnica de la construcción de esta política.

Con dichos insumos, en este apartado, se presentan las principales conclusiones de esta investigación. Como punto de partida, conviene reconocer el carácter homogeneizante que el sistema educativo formal históricamente ha imprimido en los proyectos de estado-nación en el mundo entero, el mismo que ha funcionado como un mecanismo para integrar a las poblaciones culturalmente diversas dentro de una lógica estandarizada útil para el modelo capitalista y la modernidad. En este mismo sentido, en nuestro país la escuela ha sido la herramienta fundamental para la construcción de una ciudadanía unidimensional articulada al proyecto blanco-mestizo propio de los Estados coloniales de América Latina.

Sumado a esta lógica, se encuentra un sistema sociopolítico forjado bajo un pensamiento colonizador, persistente hasta ahora en nuestro país y en la región. El sistema colonizador ha conspirado contra el mundo indígena a lo largo de la historia, y

lo ha ubicado en situación de subalternidad frente al proyecto de estado-nación blanco-mestizo, generando efectos claros y cuantificables que se traducen en que actualmente existan mayores niveles de pobreza y exclusión, acceso limitado a recursos, servicios y a medios de vida para esta población. La desterritorialización y precarización de la población indígena ha supuesto una desvalorización y opresión cultural, lo cual se acentúa particularmente en el caso de niños, niñas y adolescentes indígenas, de acuerdo a estudios de la CEPAL, UNICEF, UNESCO y otros organismos internacionales, nueve de cada diez niñas y niños indígenas padece algún tipo de privación como al acceso a la educación, la salud y la vivienda.

Sin embargo, frente a esta realidad, la lucha del movimiento indígena ecuatoriano y a nivel regional, ha logrado la consolidación de una alternativa educativa como parte de su propio proyecto político-cultural, a través del modelo de la Educación Intercultural Bilingüe - EIB. Lucha que no fue sencilla, por el contrario, duró varias décadas y significó un gran esfuerzo para la organización indígena y sus bases. Como se ha discutido en líneas anteriores, a partir de la década del cuarenta el movimiento indígena ha fijado su razón de ser en la demanda de sus tierras, su libertad y una educación que responda a su identidad cultural.

Dentro de este proyecto del movimiento indígena, la escuela inició como el espacio en que las niñas y niños indígenas aprendieron la lengua dominante del país, con el objetivo de conocer sus leyes y poseer herramientas de lucha y negociación a futuro; al cual se sumó el componente de reivindicación identitaria y la organización comunitaria. Solamente al reconocer el gran trabajo forjado por el movimiento indígena sobre su proyecto educativo, se puede comprender el valor social y simbólico que la escuela tiene para estas comunidades.

El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe-SEIB fruto de esta lucha histórica, además de convertirse en el semillero de lideresas y líderes del movimiento indígena permitió colocar a la escuela en la comunidad y educar integralmente a niños, niñas y jóvenes, excluidos del sistema educativo. La presencia de la escuela en la comunidad permitió el acceso de niñas y niños indígenas a una educación contextualizada, sin necesidad de trasladarse a los centros poblados donde constantemente eran víctimas de racismo y marginación. El hecho de que la escuela forme parte de la comunidad

permitió el arraigo de los pobladores a su territorio y por lo tanto fortaleció el tejido comunitario e identitario.

Además, la dimensión intercultural en esta propuesta de educación aparece como un elemento central que atraviesa también el currículo estableciendo saberes, conocimientos y valores propios o apropiados por las sociedades indígenas. La interculturalidad se alimenta de un diálogo y de una complementariedad permanente entre la cultura indígena y la occidental, e intenta encontrar la satisfacción de las necesidades de la población indígena y una mejora en sus condiciones de vida como se plantea en el proyecto de EIB del movimiento indígena, revisado en este documento.

A partir de esta contextualización histórica, la aplicación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa cobra una nueva interpretación, alejada de los aspectos meramente técnicos de su estructura como política pública y desencadena en lo que para el movimiento indígena, a través del cierre o fusión de sus escuelas comunitarias, significa un retroceso en derechos colectivos e individuales.

El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa se presenta como una política de corte tecnicista, diseñada desde una visión de experticia occidental, pero que no cuenta con información contextual profunda, ni tiene una visión intercultural. El plan concibe a la educación, como consta en su título, como un problema de oferta y demanda y en el mejor de los casos como herramienta para la eficiencia educativa. Por lo tanto, el Plan de Reordenamiento tendría pertinencia en un entorno blanco-mestizo y urbano con una cultura homogénea, pero no así con los diversos pueblos indígenas, de ahí las dificultades que ha enfrentado en su aplicación en zonas rurales con alta diversidad cultural. Lo que algunos líderes del movimiento indígena lo han calificado como *genocidio cultural*, como plantea la ECUARUNARI.

En relación directa a la implementación de este plan, se suma la incorporación de la SEIB al orgánico administrativo del MINEDUC, lo que desarticula uno de los ejes principales de la propuesta educativa del movimiento indígena, que es el tejido político y la organización comunitaria. Si bien, la EIB tenía problemas de gestión y pugnas de poder, era un espacio autónomo de organización, donde muchos maestros se formaban de forma crítica y podían articularse con los territorios y la comunidad de manera directa y permanente. Los profesores eran parte de esas comunidades, hecho que tenía un importante valor pedagógico y político. Justamente en este sentido el Convenio 169

de la OIT en su Parte VI sobre *Educación y Medios de Comunicación*, Art.27, numeral 2 y 3, recalca la necesidad de que las autoridades formen miembros de los pueblos y nacionalidades para transferirles la responsabilidad sobre sus programas de educación y a la vez, sean ellos quienes creen sus instituciones y medios de educación.

Por medio de la investigación realizada, se presentaron resultados dentro de tres niveles, el primero a nivel nacional a través de la postura institucional y los resultados del análisis estadístico de los registros administrativos (AMIE) del MINEDUC; el segundo nivel se refirió a la variable de interculturalidad y al proceso de organización comunitaria; y el tercer nivel a los impactos directos a los estudiantes y sus familias; los dos últimos niveles recogieron el testimonio de familias, dirigentes comunitarios, y funcionarios públicos a nivel nacional y local del sistema de educación de San Rafael de la Laguna.

Dentro del *análisis institucional y estadístico*, uno de los mayores impactos evidenciados es la rotunda caída del número de alumnos matriculados en las escuelas, principalmente entre segundo y séptimo año de educación básica. Los niveles restantes, como primero de básica, y entre octavo de básica y tercero de bachillerato, no muestran variaciones significativas. De acuerdo a los AMIE, el Plan de Reordenamiento cerró más o menos cinco mil centros educativos. En el año 2013, se contabilizan 20.173, mientras que para el año 2017 se cuenta con 15.209, lo que significa la disminución de 4.964 instituciones educativas.

Según información oficial, el Plan de Reordenamiento proponía optimizar recursos materiales y humanos a través de una distribución racional de centros educativos en el territorio nacional, sin afectar el acceso a la educación. Sin embargo, y contrariamente a lo esperado, los registros AMIE muestran un menor número de centros educativos, como se esperaba, pero a la vez, una importante disminución en la tasa bruta de matriculación<sup>5</sup> de estudiantes.

En los años lectivos 2011-2012 y 2012-2013 se registran un decrecimiento de la población estudiantil, con una cifra de 26.591 alumnos menos en el nivel básico, es decir entre primero y séptimo de educación general básica. Esta tendencia se mantiene

---

<sup>5</sup> La tasa bruta de matriculación alude al número de niños matriculados en relación a la pirámide de edad.

en los años lectivos 2012-2013 y 2013-2014 con una nueva caída de 31.152 niños y niñas. El momento más crítico de este descenso ocurre entre el cambio del año 2013-2014 al año lectivo 2014-2015 en que se registran 87.566 alumnos menos en el sistema educativo primario.

Hay que señalar que, haciendo un análisis histórico, este es un fenómeno que no ha ocurrido antes, pues la matriculación siempre ha tenido una tendencia ascendente en el país. Así mismo, esta caída coincide plenamente con la temporalidad de la aplicación del Plan de Reordenamiento (2013-2015) lo que podría significar que su implementación generó este fenómeno.

El análisis multidimensional o análisis factorial de correspondencias múltiples mostró que esta realidad afecta más intensamente a las provincias de Chimborazo e Imbabura. Así mismo, se intensifica en áreas rurales y afecta particularmente a las mujeres. Hay que señalar que ambas provincias se encuentran, junto a Pichincha, entre las tres con mayor incidencia de población indígena en el país, según los datos censales. Es preciso señalar que esta política atenta al derecho a una educación de calidad reconocido en la Constitución del Ecuador y consecuentemente al Convenio sobre los Derechos del Niño – CDN en su artículo 29 que señala la obligatoriedad de brindar a los niños y niñas una formación bajo su propia matriz cultural y su idioma; que se explican ampliamente en el Marco Normativo de la presente investigación.

Cabe decir que la caída en la tasa de matriculación bruta con un total de 145.309 niños y niñas de segundo a séptimo año de educación básica, se contrapone a la meta del Plan Nacional del Buen Vivir que busca incrementar la tasa neta de matrícula de estudiantes pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas dentro de la educación general básica, bachillerato y superior de acuerdo a la SENPLADES.

Así mismo, los Planes Decenales de Educación 2006-2015 y 2016-2025 proponen la universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año, siendo políticas coincidentes en cuanto a la política pública; más en su concreción resulta todo lo contrario, con un efecto adverso para los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el caso de estudio de San Rafael de la Laguna, los efectos de la aplicación del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa no difieren demasiado de los evidenciados en el resto del país a través de estudios previos.

Dentro del *nivel de análisis intercultural y de organización comunitaria*, las conclusiones extraídas de esta investigación muestran que la implementación del Plan de Reordenamiento ha estado cargada de tensiones de carácter político, pues como se ha indicado ya, la escuela es un espacio físico y simbólico de gran relevancia para los pueblos indígenas, por tanto, es también un espacio de mucha sensibilidad al conflicto.

En cuanto a la *organización comunitaria*, se evidencian tres espacios de tensión. En primer lugar, a nivel nacional ha habido una fuerte conflictividad entre los actores del movimiento indígena y los actores representantes de la institucionalidad del Estado. Para los primeros el cierre y unificación de escuelas, sobre todo las pertenecientes a la EIB, ha sido un golpe directo a la organización indígena, pues la educación comunitaria, mal que bien, además de formar a niños y jóvenes en el marco de su cultura y su lengua, era el sitio privilegiado de formación de liderazgos en sus maestros empoderados, empoderantes y conocedores de las comunidades. Por su parte, los representantes del Estado a nivel central minimizan la conflictividad que este Plan ha generado y lo miran solamente como un asunto dirigenal. Consideran que el Plan ha beneficiado a la educación en su conjunto y solamente ha perjudicado a las “malas dirigencias” que querían mantener el control de la EIB en nombre de la autonomía.

En cuanto al espacio local, el tema es mucho más complejo. Los actores locales, principalmente los líderes comunitarios hacen gran uso discursivo del tema puesto que está muy presente en la cotidianidad de los comuneros. Este uso político recurrente del cierre o unificación de escuelas es anacrónico al poder real de los cabildos en la práctica. Ello pudo verse claramente en el trabajo de campo, al constatar que los líderes en su mayoría conocían poco del Plan y que no habían sido informados, menos aún consultados para su implementación. Así mismo, las 32 familias entrevistadas aseguraron que los cabildos no tenían poder alguno frente al cierre de las escuelas. Las autoridades estatales vinculadas al Distrito Educativo Intercultural y Bilingüe 10D02 Antonio Ante-Otavalo donde se encuentra San Rafael, a diferencia de los funcionarios del Ministerio de Educación en Quito, reconocieron las profundas conflictividades en la aplicación del Plan en el ámbito local. Al igual que la comunidad en su conjunto, estos funcionarios consideran que hubo serios problemas de socialización del Plan tanto con cabildos como con padres y madres de familia. Reconocen además el uso de estrategias poco éticas como ir arrinconando a ciertas escuelas dotándoles de menos recursos y profesores hasta provocar su cierre y consecuente unificación.



Mientras que, en el espacio de relación entre comunidades, existe un tema delicado vinculado a la identidad principalmente. El caso de estudio se trata de una zona limítrofe entre indígenas kichwa Otavalos y Kayambis. La actual escuela del milenio se está construyendo en territorio de los segundos, lo que coloca a los Otavalos, al menos aparentemente, en una suerte de desventaja. La apertura de esta escuela (que va en construcción cerca de tres años) podría acrecentar esta conflictividad. Cosa similar ocurre entre comunas y entre parroquias, para quienes “perder” su escuela para “fortalecer” la de la parroquia o comuna vecina es conflictivo y vergonzoso. Pues para los pueblos indígenas no se trata solamente de “cambiar de escuela” sino de perder un elemento fundamental de la comunidad.

Hay que señalar que muchas de las conflictividades alrededor del Plan de reordenamiento son pre-existentes a éste, tienen su raíz y su abono actual en las relaciones coloniales. Ya desde La Hacienda había una disputa por el control particular de los anejos que producía conflictividad entre comunas. Luego en los años ochenta y noventa la intervención de los organismos no gubernamentales (ONG) exacerbó la conflictividad en la disputa de las comunas por los recursos de la cooperación. En esta nueva etapa de “fortalecimiento del Estado” es precisamente este y su institucionalidad la que sigue abonando los conflictos al limitar la autonomía y la consulta previa libre e informada como dicta la Constitución y otros tratados internacionales.

Ante esta situación, al igual que en el pasado, ha sido la organización de base la única capaz de dar respuestas. El trabajo de campo pudo registrar el caso de una escuela que una vez unificada con otra fue reabierto debido a la presión de padres y madres de familia organizados. La Escuela Intercultural Bilingüe está funcionando, a pesar de algunas carencias, con normalidad en la actualidad y el Distrito no ha tenido más opción que permitirlo de acuerdo a sus propios funcionarios.

En cuanto a la variable de *interculturalidad*, hay que señalar que son pocos los centros educativos realmente bilingües. Incluso aquellos que tiene la nomenclatura -dos en el caso de estudio-, la enseñanza del idioma kichwa, la inclusión de un currículo culturalmente pertinentes y la relación con la comunidad y el entorno son bastante limitadas. Ello se acentúa sin duda en las nuevas escuelas más bien hispanas en donde los elementos de posibilidad para la interculturalidad son todavía más difusos.

El estudio de caso pudo claramente observar en cuanto al ámbito de la colonialidad del saber, primer elemento crítico de la interculturalidad como concepto, que el currículo en las nuevas escuelas no recoge, o lo hace solamente de manera parcial, los saberes tradicionales. La abrumadora mayoría de profesores son hispanohablantes y conocen poco la comunidad, frente a un alumnado casi por completo kichwahablante e indígena.

Además, la lengua es poco valorada en estas instituciones, en contraposición a la importancia que tiene para los padres y madres de familia (la totalidad de los entrevistados considera el idioma como un aspecto primordial en la educación de sus hijos) y para los cabildos. Claramente los padres y madres de familia han declarado que antes del cierre y unificación de escuelas sus hijos se educaban íntegramente en kichwa, mientras que ahora en el mejor de los casos tienen una clase del idioma. Hay que decir frente a esto que el cuidado del idioma es uno de los temas más recurrentes en la legislación, se encuentra en la Declaración de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en la Constitución Política de la República del Ecuador que refiere a la obligación del Estado en el desarrollo, fortalecimiento y potencialización del SEIB conforme a la diversidad cultural y la preservación identitaria a través de la libertad de enseñanza, cátedra y el derecho a aprender en su propia lengua y ámbito cultural..

En lo que respecta al ámbito de la colonialidad del ser o la identidad, segundo elemento de la interculturalidad crítica, el estudio pudo constatar que el Plan de Reordenamiento no ha abonado para el fortalecimiento de los procesos comunitarios ni organizativos que fortalezcan la identidad. Por el contrario, como ya se ha descrito ampliamente líneas arriba, este plan ha sido caldo de cultivo de la conflictividad y ha fortalecido la ruptura de la relación entre docentes, familias y comunidad, triada central en la existencia de una educación realmente intercultural.

En cuanto al ámbito de la colonialidad del poder, tercer elemento de la interculturalidad, el estudio de caso ha podido constatar la persistencia de relaciones desiguales de poder en el marco de las nuevas escuelas, que siguen colocando a los niños y niñas indígenas en situaciones de discriminación y violencia muchas veces naturalizada. Ello contrasta con el mandato de que todo el sistema educativo del país sea intercultural, mostrando que las relaciones asimétricas de poder difícilmente se transforman por decreto. La

interculturalidad es más bien una propuesta crítica y radical que opera sobre un diálogo efectivo en diversidad cultural, como la CONAIE manifiesta en su Proyecto Político.

Al hablar de interculturalidad crítica y la postura del movimiento indígena ante esta, se puede decir que claramente esta concepción no se está practicando en el marco de aplicación del Plan de Reordenamiento, como hemos ido señalando ya, se han sobrepuesto saberes “expertos” sobre los saberes locales respecto de a la creación de este tipo de políticas y también sobre su ejecución. Además, dista mucho de cuestionar el poder económico, político y cultural hegemónico, por el contrario, lo ratifica, cuando la voz de pueblos y nacionalidades, incluso más allá de sus dirigencias, han sido poco acogidos, en muchos casos no solamente que no han sido consultados, sino que –como ocurrió en San Rafael- tan si quiera han sido informados. Todas estas contradicciones generan tensiones políticas y organizativas que impiden la buena gestión educativa y sobre todo afectan directamente la calidad y el acceso a la educación de niños y niñas indígenas.

En cuanto al nivel de impacto del Plan de Reordenamiento sobre *niñas, niños, adolescentes y sus familias*; si bien en principio, el Plan de Reordenamiento se asumía como una posibilidad de mejorar las condiciones de los establecimientos educativos, en todas las aristas posibles, la realidad local presenta desafíos importantes para alcanzar esta meta. Esto demuestra, por lo tanto, un profundo desconocimiento del contexto social, cultural y geográfico de la zona, lo que afecta además la movilización de los estudiantes, su nutrición, su bienestar, su seguridad y la economía de sus hogares.

El cierre y/o unificación de escuelas en esta localidad aumentó significativamente las distancias de *movilidad* que niñas, niños y adolescentes deben recorrer para llegar a sus aulas. Este no es un tema menor si se considera que muchas de los centros educativos se encontraban a pocos pasos de los hogares, mientras que ahora se hallan entre media hora y una hora de caminata más lejos. Ello se pudo comprobar irrefutablemente a través de la georreferenciación realizada en la zona y a través de las entrevistas estructuradas efectuadas a familias. Tres cuartas partes de las familias entrevistadas aseguran que sus niños y niñas tardaban 15 minutos o menos en llegar a la escuela antes del cierre de éstas.

Al aumentar las distancias se agudizaron algunos problemas en el cuidado de los niños y niñas más pequeños, tales como la exposición a situaciones peligrosas, agresiones

sexuales, atropellamientos, ataques de perros y caídas. La mayoría de madres y padres entrevistados han incrementado su percepción sobre la peligrosidad a la que sus hijos se enfrentan camino a la escuela o a casa. El estudio de caso registró el testimonio de una madre de familia cuya hija fue víctima de acoso e intento de violación de parte de un comunero que viéndola sola en el largo camino a la escuela la asedió. No solo la distancia y desolación del camino exponen a los niños y niñas a este tipo particular de violencia, sino que la masividad de las nuevas escuelas sumada a la cultura machista y patriarcal persistentes podría propiciar más fácilmente el abuso sexual, como se ha evidenciado en otros casos en país durante este año. En las escuelas comunitarias la cercanía y observancia de la comunidad puede prevenir, al menos parcialmente, este tipo de violencia.

También en relación a la distancia y al tiempo de traslado que los niños y niñas deben realizar hacia las actuales escuelas, se pueden observar *cambios nutricionales e impactos al bienestar*. Ello debido principalmente a las dificultades que tienen para desayunar o almorzar a horas adecuadas, así como las inclemencias del tiempo en horarios menos amigables. En este aspecto madres y padres de familia, así como docentes indicaron que varios niños sufren de problemas gástricos, dolores de cabeza y de resfriados permanentes.

La implementación de la política de reordenamiento agudizó algunos problemas previos en cuanto a nutrición y percepciones de bienestar. Temas como desnutrición y alimentación deficiente antes de ingresar a la escuela han empeorado, por el hecho de que los niños y niñas tienen menos tiempo para estar en casa. Muchos de ellos pasan entre 8 y 10 horas fuera del hogar dedicados a actividades relacionadas con la escuela y el colegio.

Por otro lado, una de las dificultades más sensibles para la población de San Rafael de la Laguna, y se presume que, para la gran mayoría de familias rurales del país en la misma situación, alude al tema de *economía del hogar*. Como se ha señalado ya, se trata de una población con limitadas condiciones financieras, sumamente vulnerables a cambios que impliquen alguna inversión económica adicional por modesta que esta sea. Por un lado, las familias de la parroquia son muy numerosas, y por otro, cuentan con ingresos bajos e inconstantes fruto de su trabajo en el comercio informal o en calidad de jornaleros en las florícolas del sector. Los nuevos gastos ligados al Plan de

Reordenamiento de la Oferta Educativa tienen que ver principalmente con transporte, alimentación fuera del hogar, así como cuotas y materiales adicionales.

Estos son gastos significativos a medida que los hogares están compuestos por más hijos e hijas en edad escolar. Por ejemplo, el estudio detectó el caso, no aislado, de una familia con cinco hijos que debido al cierre de la escuela en San Miguel Bajo debieron reubicar a sus hijos en dos centros educativos distintos, uno de los cuales a su vez contaba con dos instalaciones separadas. Los niños debían llegar a las tres locaciones haciendo uso de transporte público, en horarios y rutas diferentes. Para esta familia, cuya madre no contaba con un trabajo asalariado y cuyo padre tenía trabajos temporales como constructor, debió sumar a su presupuesto mensual más o menos 100 dólares solamente para transporte, sin contar con los gastos en uniformes nuevos (fruto del cambio de escuela), alimentación y materiales de sus cinco hijos. La madre relató la imposibilidad cotidiana de cumplir con las exigencias de materiales y alimentación, y cómo en ocasiones no podía enviar a alguno(s) de los chicos a la escuela, lo que consecuentemente se reflejaba en su desempeño académico.

Es importante decir que naturalmente los padres y madres de familia están de acuerdo con la modernización de las escuelas, en el sentido de que consideran justo que sus hijos e hijas asistan a centros educativos con mejores infraestructuras, laboratorios, salas de cómputo, etc. Sin embargo, estos esfuerzos “modernizadores” conllevan costos económicos no previstos para los que los hogares no están preparados, así como costes sociales incalculables. En este sentido, una mirada contraria a la institucional se nota entre las personas de esta comunidad respecto de la educación. Para el cabildo, así como para madres y padres de familia, tener una mejor educación no necesariamente tiene que ser fuera de la comunidad. Su sentido de la educación se ajusta más a lo expuesto en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que busca una educación que empodere a niñas y niños indígenas y que no perjudique su salud y desarrollo físico y mental.

En cuanto al *entorno educativo*, uno de los objetivos del Plan de Reordenamiento era la mejora de la infraestructura de las escuelas como primordial acción hacia la calidad educativa, subvalorando otro tipo de medidas como la capacitación docente. En la zona de estudio las mejoras en infraestructura no han sido significativas, en San Rafael de la Laguna se espera ya hace tres años la finalización de la escuela del milenio. Esta obra

no ha sido terminada, por lo que la fusión de centros educativos ha sido parcial e improvisada a modo de transitoria, con lo que las condiciones físicas y de hacinamiento escolar no son las mejores en los planteles que están funcionando actualmente. Frente a la demora en la construcción y entrega de la obra emblemática del Estado, los docentes han debido adecuar la infraestructura existente en conjunto con los padres y madres de familia, para ofrecer el servicio educativo completo a sus estudiantes.

En contraposición, el abandono de infraestructura en buen estado es una preocupación generalizada de los diferentes actores entrevistados en San Rafael de la Laguna. Las escuelas construidas por las propias comunidades se encuentran fuera de funcionamiento y sus instalaciones no pueden ser usadas en otras actividades ya que pertenecen al Ministerio de Educación y no a la comunidad.

Hay que señalar que uno de los aspectos mejor valorados por las familias respecto a la aplicación del Plan de Reordenamiento es la existencia de una planta docente completa en cada escuela, es decir profesores para cada materia y cada grado escolar. No obstante, los maestros necesitan desarrollar capacidades pedagógicas para manejar temas como interculturalidad e incluso las demandas administrativas del Ministerio. A pesar del aumento de docentes en las instituciones fusionadas, aún se considera que faltan educadores para ciertas clases específicas y la socialización adecuada de la nueva malla curricular. La implementación del Plan de Reordenamiento ha mejorado en ciertos aspectos el tema de infraestructura y talento humano, pero persisten inconvenientes como el alto número de estudiantes por clase (entre 45 y 50 niños y niñas) y la deficiencia pedagógica de algunos educadores, así como una carga administrativa extenuante para las autoridades.

Todo lo descrito líneas arriba es apenas una muestra del nivel de desconexión que puede llegar a existir en una política desde el momento en que es concebida hasta el momento de su implementación. Esto en el análisis de políticas públicas suele llamarse *falla de implementación*, y se la puede definir como lo que ocurre entre el establecimiento de una aparente intención de parte del gobierno para hacer algo -o dejar de hacer algo-, y el impacto final en el mundo de la acción” (Fischer 2007), esto se traduce en la desvinculación entre la acción política –en donde se definen los objetivos programáticos- y la acción administrativa que, ligada usualmente a motivaciones de tipo

local o doméstico, puede llegar a entorpecer la totalidad de la ejecución de la política pública.

### **9.1 Recomendaciones**

Frente a las conclusiones expuestas a nivel local y nacional, y a todo lo presentado en esta investigación, es necesario enfatizar algunas recomendaciones necesarias para la implementación consecuente de este Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa.

Una adecuada e integrada política educativa para esta población debe asumir la concepción de que el territorio indígena se compone de dimensiones de tipo material y simbólico, que determinan la identidad colectiva en tanto apropiación socio geográfica y cultural. Motivo por el cual, se debe revisar en conjunto con cada una de las poblaciones en las que se realizarán modificaciones en sus planteles educativos, los posibles efectos negativos que se puedan generar y buscar estrategias conjuntas para mitigarlos.

De igual forma, es necesario consultar e informar a las poblaciones a través de los mecanismos propios de la organización comunitaria. Desde el punto de vista de los derechos ciudadanos y de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se puede decir que mientras se está tratando de ofertar mayor cobertura educativa, al mismo tiempo, se están vulnerando otros derechos, como el derecho a ser consultados y a la participación de los padres y madres de familia en la dinámica de los centros educativos. Esta participación activa de la comunidad, su organización político-administrativa y las familias es un requisito fundamental de la EIB.

Además, se observan carencias en la comprensión y desarrollo del proyecto educativo de la EIB, en la que tanto el Estado como las comunidades y sus organizaciones juegan un papel central. El Estado debe velar por el efectivo derecho a una educación intercultural como lo estipula la Constitución y demás tratados a nivel internacional y nacional. Para esto, debe revisar los efectos de las políticas que impactan dentro del sistema educativo y coordinar esfuerzos certeros para ofertar propuestas de educación superior para la formación de docentes en EIB.

Por su parte la comunidad y sus organizaciones deben trabajar a nivel de bases sobre la comprensión de la EIB de manera holística e impulsar a las poblaciones por una educación pertinente dentro del SEIB, esto involucra además a un mayor número de jóvenes que se interese por ser parte del cuerpo docente de la EIB.

Finalmente, es necesario revisar la normativa que rige el derecho a la educación, que vela por una educación que debe impartir conocimientos generales y aptitudes que les permita participar plenamente y en igualdad de la vida en su comunidad y a nivel nacional (OIT, Parte VI. Educación y Medios de Comunicación, Art.29), como un mecanismo de empoderamiento identitario según lo ampara la Constitución.



## 10 Bibliografía

Acuerdo Ministerial 020-12. 2012.

Acuerdo Ministerial 0311-13. 2013

Acuerdo Ministerial 0440-13. 2013

Acuerdo Ministerial 482-12. 2012

Abramovich, Víctor. 2006. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En *Revista de la CEPAL* 88: 35-50.

Bello Á. & Rangel M. 2000. *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y El Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

Benítez, Nhora. 2017. “Pasado y presente de la estructura social agraria en el territorio Kichwa de Imbabura: la agrobiodiversidad como clave del desarrollo sostenible”. En *Revista DELOS* 28: 2-35.

Berbabé, María del Mar. 2012. “Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente”. En *Revista Educativa Hekademos* N°.11: 67 – 76.

Blanco, María Rosa. 2005. “La educación de calidad para todos empieza n la primera infancia”. En *Revista Enfoques Educativos* 7: 11 – 33.

CEPAL y UNICEF – Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2010. *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*.

CEPAL y UNICEF – Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2012. “Los derechos de las niñas y los niños indígenas”. En *Revista Desafíos* N.14: 2-11.

CDN – Convención sobre los Derechos del Niño. 1990.

Cevallos, Marco Polo, César Cotacachi, Teresa Villalba, Kenia Maygua, Huho Vallejo, JoséChalán y Andrés Grijalva. 2011.*Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia San Rafael de la Laguna*. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia San Rafael. Otavalo. Versión en PDF.

Código de la Niñez y Adolescencia. 2003.

Comboni Salinas, Sonia y José Manuel Juárez Núñez. 2013. “Las interculturalidad-es, identidad-es y el diálogo de saberes”. En *Reencuentro* N.º 66: 10-23.

CONAIE – Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. 2012. Proyecto Político de la CONAIE 2012. <https://conaie.org/2015/07/21/proyecto-politico-conaie-2012/>. Visitado en septiembre de 2017.

- Coraza Ñan. 2015. “Reseña histórica de San Rafael de la Laguna”. <http://asocoraza.wixsite.com/sanrafael>. Visitado en septiembre de 2017.
- CRE - Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Delgado, Freddy. 2013. “La Transdisciplinariedad y la investigación participativa revalorizadora en una perspectiva de diálogo de saberes e intercientífico”. En Delgado, F. y Stephan Rist(Eds.) *Transdisciplinariedad y dialogo intercientífico como nuevos paradigmas de las ciencias*. Cochabamba: AGRUCO/UMSS – CDE – NCCR. (Por publicarse).
- ECUARUNARI. 2017. *Reforma Educativa y Etnocidio Cultural*. Ecuador.
- Fischer F., Miller G. F., Sidney (eds). 2007. M.S., *Handbook of Public Policy Analysis*, CRC, Boca Raton.
- Garrido, Pedro. 2012. *Inmigración y diversidad cultural en España. Un análisis histórico desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. España: Universidad de Salamanca
- Gento Palacios, S. 2010. *Integración educativa e inclusión de calidad en el tratamiento educativo de la diversidad*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- González Terreros, María Isabel. 2011. *Movimiento indígena y educación intercultural en Ecuador*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gruhn, H. 2016. *La Calidad de la Educación en México: un discurso hueco: análisis de la argumentación de dos textos programáticos nacionales*. Córdoba: El Cid Editor.
- Hamel, Rainer. 2009. “La noción de calidad desde las variables de equidad, diversidad y participación en la educación bilingüe intercultural”. En *Revista Guatemalteca de Educación*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Hernández Loeza, Sergio. 2016. “Educación comunitaria y EIB en el Ecuador contemporáneo”. En *Ecuador Debate* 98. Ecuador: 51-64.
- Hood Christopher, Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- INEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2016. *Reporte de Pobreza por Consumo Ecuador 2006-2014*. Ecuador: Banco Mundial.
- INEC (2016) Reporte de Pobreza y Desigualdad.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). s/f. *Fascículo provincial Imbabura. Resultados del Censo de población y vivienda en el Ecuador 2010*. Equipo Técnico de Análisis del Censo de Población y Vivienda y Equipo de Comunicación y Análisis del Censo de Población y Vivienda. Versión en PDF. [www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/.../imbabura.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/.../imbabura.pdf). Visitado en octubre de 2017

- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). s/f. *Fascículo provincial Imbabura. Resultados del Censo de población y vivienda en el Ecuador 2010*. Equipo Técnico de Análisis del Censo de Población y Vivienda y Equipo de Comunicación y Análisis del Censo de Población y Vivienda. Versión en PDF. [www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/.../imbabura.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/.../imbabura.pdf). Visitado en octubre de 2017.
- Jiménez, William. 2007. “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”. En *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12: 31-46. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.
- Krainer, Anita. 2010. “La Educación Intercultural en Ecuador: logros, desafíos y situación actual”. En *Construyendo Interculturalidad: Pueblos Indígenas, educación y Políticas de Identidad en América Latina*, compilado por Juliana Ströbele-Gregor, Olaf Kaltmeier y Cornelia Giebeler, 38 – 44. Quito: GTZ.
- Kreisel, Maïke. 2016. “De lo comunitario a lo escolar: elementos para el debate sobre la escuela comunitaria indígena”. En *Revista Diálogos por la educación*. Año 7 n°13.
- Kuper, A. 2001. *Cultura, La versión de los antropólogos*. Barcelona: Paidós.
- Leff, Enrique (2006) “Complejidad, Racionalidad Ambiental y Diálogo de Saberes”. Ponencia en el I *Congreso internacional interdisciplinar de participación, animación e intervención socioeducativa* en Barcelona el 2005.
- LOEI – Ley Orgánica de Educación Intercultural. 2011.
- López, Luis Enrique. 2001. “La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana” Documento de apoyo, Séptima reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. UNESCO.
- Martínez, Piedad. 2006. “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”. En *Pensamiento y Gestión* 20: 165-193.
- Martínez Novo, Carmen. 2016. “El desmantelamiento del Estado multicultural en el Ecuador”. En *Ecuador Debate* 98. Ecuador: 35-50.
- MINEDUC - Ministerio de Educación del Ecuador. 2006. *Plan Decenal de educación del Ecuador 2006-2015*.
- MINEDUC - Ministerio de Educación del Ecuador. 2012. “Nuevo Modelo de Gestión Educativa”. *Boletín Informativo 01 NMGE*: 1-8.
- MINEDUC – Ministerio de Educación del Ecuador. 2012. Estándares de Calidad Educativa. Aprendizaje, Gestión Escolar, Desempeño Profesional e Infraestructura.
- MINEDUC – Ministerio de Educación del Ecuador. 2012. Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe <https://educacion.gob.ec/wp->

<content/uploads/downloads/2014/03/8.4-SUBSECRETARIA-DE-EDUCACION-INTERCULTURAL-BILINGUE.pdf>. Visitado en septiembre de 2017.

MINEDUC - Ministerio de Educación del Ecuador. 2012a. *Plan Reordenamiento de la Oferta Educativa*.

MINEDUC - Ministerio de Educación del Ecuador. 2012b. *Estándares de Calidad Educativa*.

MINEDUC - Ministerio de Educación del Ecuador. 2015. *Plan Decenal de Educación 2016-2025*.

MINEDUC – Ministerio de Educación del Ecuador. 2016. Informe de Rendición de Cuentas 2016.

MINEDUC – Ministerio de Educación del Ecuador. 2017. Unidades Educativas del Milenio. <https://educacion.gob.ec/unidades-educativas-del-milenio/>. Visitado en septiembre de 2017.

MINEDUC - Ministerio de Educación del Ecuador. 2012c. <https://educacion.gob.ec/ministro-espinosa-presento-plan-de-reordenamiento-de-la-oferta-educativa-y-herramienta-del-geoportal/completar> Visitado en septiembre 2017.

MINEDUC – Ministerio de Educación del Ecuador. s/f. *Registros Administrativos*. <https://educacion.gob.ec/indice-de-tabulados/>. Visitado en septiembre de 2017.

MOSEIB – Modelo de Educación Intercultural Bilingüe 1993 -2010. 1993.

OIT – Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio 169.

ONU - Organización de Naciones Unidas. 1948. Declaratoria de los Derechos Humanos.

ONU - Organización de Naciones Unidas. 2007. Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

ONU – Organización de Naciones Unidas. 2016. *Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible*.

Pautassi, Laura. 2007. *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. CEPAL. Chile.

RGLOEI – Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. 2012.

SENPLADES - Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo. 2013. Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito.

SENPLADES – Secretaria Nacional de Planificación. 2017. Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021. Versión preliminar.

- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2014. *Ficha de cifras generales. Cantón Otavalo, provincia de Imbabura*. Dirección de Métodos, Análisis e Investigación. Versión en PDF. [app.sni.gob.ec/sin-link/sni/.../FICHAS%20F/1004\\_OTAVALO\\_IMBABURA.pdf](http://app.sni.gob.ec/sin-link/sni/.../FICHAS%20F/1004_OTAVALO_IMBABURA.pdf)
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2014. *Ficha de cifras generales. Cantón Otavalo, provincia de Imbabura*. Dirección de Métodos, Análisis e Investigación. Versión en PDF. [app.sni.gob.ec/sin-link/sni/.../FICHAS%20F/1004\\_OTAVALO\\_IMBABURA.pdf](http://app.sni.gob.ec/sin-link/sni/.../FICHAS%20F/1004_OTAVALO_IMBABURA.pdf). Visitado en septiembre de 2017.
- SIISE (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador). s/f a. *Analfabetismo*. Consultas temáticas. <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?система=1#>. Visitado en octubre de 2017.
- SIISE (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador). s/f b. *Población*. Consultas temáticas. <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?система=1#>. Visitado en octubre de 2017.
- Torres, Víctor Hugo. 2011. “Políticas públicas, interculturalidad y conflictos socioambientales. Una aproximación”. En *Conflictos socioambientales, políticas públicas y derechos. Aproximación a un debate*, Pablo Ortiz-T. (Edt.): 19 -56. Ecuador: Universidad Salesiana.
- Treviño, E. 2006. “Are indigenous schools promoting learning among indigenous children in Mexico? A comparison of indigenous student achievement in indigenous and rural schools”. A Thesis Presented to the Faculty of the Graduate School of Education of Harvard University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Education.
- Tuaza Castro, Luis Alberto. 2016. “Los impactos del cierre de escuelas en el medio rural”. En *Ecuador Debate* 98. Ecuador: 83-96.<sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- Tubino, Fidel. s/f. “Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico”. En *Red Internacional de Estudios Interculturales*. Visita 25 de marzo de 2015 en [http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/inter\\_funcional.pdf](http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/inter_funcional.pdf). Visitado en agosto de 2017.
- UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Tecnología. 2002. *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*.
- UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Tecnología. 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*.
- UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Tecnología. 2017a. Informe de seguimiento de la Educación en el Mundo. Documento de Política 32/Ficha Descriptiva 44. Recuperada el 03 de septiembre de 2017. Ver: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002503/250392S.pdf>. Visitado en septiembre de 2017.

- UNESCO. 2017a. *Conocimiento Indígena y Políticas Educativas en América Latina*. Chile.
- UNESCO. 2017. *Informe de seguimiento de la educación en el mundo. La educación al servicio de los pueblos y el planeta. Creación de futuros sostenibles para todos*.
- UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2007. *La niñez indígena ecuatoriana sufre doble exclusión*. Visita noviembre 2017. En [https://www.unicef.org/ecuador/media\\_9616.htm](https://www.unicef.org/ecuador/media_9616.htm)
- UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2009. *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*.
- UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2014. *Panorama de la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina: El derecho a la educación y a la protección en Ecuador*. UNICEF: Panamá
- Velasco Abad, Margarita. 2014. *Derechos de protección social y educación de la niñez y adolescencia indígena en Ecuador*. Panamá: UNICEF.
- Walsh, Catherine. 2008. “Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado”. *Revista Tabula Rasa Colombia* N°9: 131-152.
- Walsh, Catherine. 2009. *Interculturalidad, Estado y Sociedad, Luchas (de) Coloniales de Nuestra Época*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Walsh, Catherine. 2010. “Interculturalidad crítica y educación intercultural”. *En Construyendo Interculturalidad Crítica*, Jorge Viaña, Luis Tapia y Catherine Walsh (Comps.): 75 – 96. Bolivia: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.
- Walsh, Catherine. s/f. Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des)de el in-surgir, re-existir y re-vivir. Visita 28 de marzo de 2015. En <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13582/13582.PDFXXvmi=6EPTZaQB5fHZHjRuFSPhUEgzTr3Nu9SCOlvOTmp0D8ZlrQR7KHpFmGeg8i4EsXghHN6BbwCOFBa8s3feKGT8m8ovrtbUrrd9gjLrRngx0rGtuWlGDDo1MOxeiJ9KcmUsHHUA6b87EPCaMkqqZQrLF00XJaJWwFpfmkPtWZBbOdIBzN2xEujkvkifu3d3IDi6X9Au8cGWq3z1QCzv7TQDeaTKd7NWK64JfFeoRVmj0VvRxUnGOfk4peOEmDC8JGR0>. Visitado en agosto 2017.
- Zhunio, José. 2016. “Nuevo Modelo de Gestión Educativa del Ecuador”. Documento de trabajo, Coordinación Zonal 6 del MINEDUC.
- Zúñiga, Xinia. 2011. “La interculturalidad como relación imaginada y práctica social: experiencias con y desde los pueblos indígenas en América Latina”. En *Cuadernos Inter.c.a.mbio* Año 8, N° 9: 85-103.

## 10.1 Lista de entrevistas

<b>Código</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Fecha</b>
AMI17	Funcionarias Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe	09/05/2017
ATD04	Docentes Unidad Educativa Bilingüe José Pedro Maldonado Duque	09/7/2017
BLI01	Funcionario Dirección Distrital 10D02 Antonio Ante-Otavalo	09/07/2017
CCSI07	Autoridad Escuela Juan Francisco Cevallos	05/07/2017
CMI05	Autoridad Unidad Educativa Bilingüe José Pedro Maldonado Duque	03/07/2017
CSI02	Autoridad Unidad Educativa Manuel J. Calle	06/07/2017
EFI03	Autoridad Unidad Educativa Florencio O'Leary	05/07/2017
ELNMI10	Docentes Escuela Juan Francisco Cevallos	05/07/2017
GFC01	Grupo Focal Autoridades Comunitarias de Tocagón, Cachimuel, San Miguel Alto, San Miguel Bajo, Capilla Pamba, Cachimuel, Parte de 4 esquinas, Mushuk Ñan	25/07/2017
GS13	Director de la Carrera de Educación Intercultural Bilingüe de la UPS	18/04/2017
GSBSI09	Docentes Unidad Educativa Florencio O'Leary	04/07/2017
HMI16	Funcionario Ministerio de Educación	27/04/2017
JRI08	Docente Unidad Educativa Florencio O'Leary.	04/07/2017
MLI04	Autoridad Unidad Educativa Tomás Rivadeneira	06/07/2017
MPI06	Docente Unidad Educativa Florencio O'Leary	05/07/2017
PL12	Referente de la Carrera de Educación Intercultural Bilingüe de la Universidad Politécnica Salesiana	06/04/2017
QRF01	Madre de familia	04/07/2017

En el caso de las familias, se ejecutaron entrevistas estructuradas, por tal motivo al referirnos a ellas se utiliza el término “familias” de manera general, a continuación, se detalla el apellido de las que formaron parte de la investigación y la comunidad a la que pertenecen.

<b>Familia</b>	<b>Comunidad</b>	<b>Fecha</b>
Aguilar Angrango	Cachimuel	10/7/2017
Aguilar Vásquez	Cachimuel	10/7/2017
Antamba Espinosa	Cachimuel	10/7/2017
Antamba Otavalo	Cachimuel	10/7/2017
Cachimuel Anguaya	Cachimuel	10/7/2017
Cachimuel Cepeda	Cachimuel	10/7/2017
Cahuasqui Antamba	Cachimuel	10/7/2017
Jitacama Otavalo	Cachimuel	10/7/2017
Otavalo Anguayo	Cachimuel	10/7/2017
Otavalo Cushcahua	Cachimuel	10/7/2017
Tocagon Otavalo	Cachimuel	10/7/2017
Vásquez Males	Cachimuel	10/7/2017
Anguaya Anguaya	San Miguel Alto	10/7/2017
Anguaya Cachimuel	San Miguel Alto	10/7/2017
Cabazcango Izama	San Miguel Alto	10/7/2017
Chalán Castañeda	San Miguel Alto	10/7/2017

Cholan Jetacama	San Miguel Alto	10/7/2017
Isama Jitacama	San Miguel Alto	10/7/2017
Izama Gualacata	San Miguel Alto	10/7/2017
Jetacama Caiza	San Miguel Alto	10/7/2017
Cachimuel	San Miguel Bajo	5/7/2017
Citacuma Guaman	San Miguel Bajo	11/7/2017
Criollo Vásquez	San Miguel Bajo	4/7/2017
Isama Isama	San Miguel Bajo	5/7/2017
Izama Amaguaña	San Miguel Bajo	5/7/2017
Izama Antamba	San Miguel Bajo	10/7/2017
Izama Izama	San Miguel Bajo	5/7/2017
Jiménez Criollo	San Miguel Bajo	4/7/2017
Otavalo Izama	San Miguel Bajo	5/7/2017
Quichiguango Romero	San Miguel Bajo	4/7/2017
Samora Congo	San Miguel Bajo	5/7/2017
Vázquez Velásquez	San Miguel Bajo	5/7/2017