

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asunto Públicos

Convocatoria 2015 – 2017

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

Análisis de las fallas de implementación de la política de educación para bachillerato en Ecuador, a partir de la reforma educativa de 2011

María Cecilia Santana Cobo

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores: Nora Anaya y Milton Luna

Quito, enero de 2018

## **Dedicatoria**

A los adolescentes y jóvenes que forman parte del sistema educativo ecuatoriano y a aquellos que desertaron.

A sus familias que hacen grandes sacrificios con la esperanza de que sus hijos tengan un futuro mejor.

A los docentes que sin importar las circunstancias, comprenden la educación como derecho fundamental y el rol crucial que tiene en el país, y se esfuerzan por ser ejemplo a los estudiantes.

A quienes trabajan y aportan por ver días mejores en la educación del Ecuador. Este es un proceso continuo necesario para garantizar los derechos de todos sin excepción.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	X
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	10
Fallas de implementación de política, desde el análisis de política pública .....	10
1. El enfoque neoinstitucionalista .....	11
2. Gobernanza.....	13
2.1. Cambios del Estado y la interacción de las instituciones políticas, la gestión pública..	15
y la sociedad civil .....	15
2.2. La gobernanza en el sector educativo.....	18
3. Estilos de implementación de política pública e instrumentos.....	22
3.1. Perspectiva <i>top-down</i> .....	24
3.2. Instrumentos de política pública.....	26
4. Las fallas de política pública y la implementación .....	28
5. Marco analítico.....	31
5.1. Estrategia metodológica .....	35
5.1.1. Muestreo para la selección de casos de observación.....	35
<b>Capítulo 2</b> .....	42
Descripción de la política educativa .....	42
1. La provisión de la educación por parte del Estado.....	43
1.1. Disyuntivas de las políticas educativas .....	44
1.1.1. Resultados educativos .....	44
1.1.2. Esquema educativo que rige.....	46
1.1.3. Arquitectura institucional del sistema educativo .....	47
1.2. Disyuntiva entre eficiencia y equidad .....	49
2. Contextualización.....	52
2.1. El contexto del sector educativo en el Ecuador.....	53
2.2. El descentramiento del Estado en la política educativa .....	54
2.3. Reforma educativa.....	59
3. Contenidos de la política educativa en bachillerato .....	61
3.1. Instrumentos de política educativa .....	61
3.1.1. Nodalidad: .....	62

3.1.2.	Autoridad: normativa que rige al sector educativo y al bachillerato.....	66
3.1.3.	Tesoro y fiscalidad: .....	68
3.1.4.	Organización: El nuevo modelo de gestión.....	71
<b>Capítulo 3</b>	.....	<b>77</b>
	La implementación de la política, los marcos institucionales y la falla de política.....	77
1.	La implementación de la política pública.....	77
1.1.	Estilo de implementación .....	77
1.1.1.	Procesos de la agencia y número de participantes .....	78
1.1.2.	El proceso de Educación Especializada e Inclusiva.....	79
1.2.	Aspectos relevantes de la administración pública.....	83
1.2.1.	Posibilidades formales de acceso a actores externos.....	86
1.3.	Medidas específicas en territorio.....	87
1.3.1.	Calibración de instrumentos.....	90
2.	La influencia del marco institucional estatal en los actores no estatales.....	93
2.1.	Intereses, estrategias y recursos de los actores que intervienen en la política.....	93
	educativa de bachillerato .....	93
2.2.	Marcos de acción de los actores estatales y no estatales.....	99
2.3.	Ideas, valores y símbolos entre actores estatales y no estatales .....	101
2.4.	Movilizaciones de los actores.....	103
2.5.	Efectos en la organización e impactos sobre el problema.....	105
3.	Falla de política educativa en bachillerato .....	107
<b>Conclusiones</b>	.....	<b>112</b>
<b>Lista de referencias</b>	.....	<b>125</b>

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1 Modelos de coordinación intergubernamental.....	20
--	----

### **Gráficos**

Gráfico 1 Equidad y eficiencia en los gastos dedicados a educación .....	51
Gráfico 2 Composición de la oferta educativa por tipo de sostenimiento para los períodos...56 2009-2010 y 2014-2015 .....	59
Gráfico 3 Evolución del número de alumnos por profesor y la meta de plantilla docente.....84 óptima.....	88
Gráfico 4 Evolución de los montos de cooperación en educación en millones de dólares, y...93 número de proyectos 2007-2016 .....	97
Gráfico 5 Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo y tendencia110	

### **Tablas**

Tabla 1 Dos lógicas de evaluación.....	29
Tabla 2 Tipología de falla de política de Howlett.....	30
Tabla 3 Componentes de políticas públicas .....	32
Tabla 4 Variables consideradas como importantes en la bibliografía sobre implementación..33 top-down.....	33
Tabla 5 Esquema general del marco analítico.....	34
Tabla 6 Incidencia de la pobreza por ingresos por Zona Administrativa en Ecuador.....36 2014-2016.....	36
Tabla 7 Incidencia de la pobreza por ingresos en las provincias de las Zonas 1 y 3 .....	37
Tabla 8 Pobreza por necesidades básica insatisfechas NBI según cantones de la provincia...38 de Chimborazo .....	38
Tabla 9 Abandono en bachillerato de las instituciones educativas visitadas en la provincia...38 de Chimborazo .....	38
Tabla 10 Marco metodológico de la investigación .....	40
Tabla 11 Instituciones escolarizadas por tipo de educación.....	58
Tabla 12 Metas y objetivos de los objetivos estratégicos relacionados con Bachillerato y la.64 estructura organizacional.....	64
Tabla 13 Presupuesto General del Estado destinado a Educación.....	69

Tabla 14 Gasto per cápita de los programas de eliminación de barreras .....	70
Tabla 15 Tipología para la creación de instituciones educativas .....	73
Tabla 16 Medidas de la política educativa .....	75
Tabla 17 Esquema resumido de la organización del MNASGE en cada nivel de gestión.....	82
Tabla 18 Objetivos e indicadores de la Dirección Nacional de Bachillerato.....	87
Tabla 19 Estándares de calidad educativa, dimensiones de evaluación y características .....	89
Tabla 20 Evolución de la cooperación internacional en educación 2007-2016.....	96
Tabla 21 Tasa neta de asistencia entre 15 y 17 años de edad en Bachillerato por periodo;...108 según área y quintil por ingreso .....	108
Tabla 22 Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo .....	109
Tabla 23 Tasa de abandono escolar en bachillerato por periodo escolar según nivel.....	110

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

Yo, María Cecilia Santana Cobo, autora de la tesis titulada “Análisis de las fallas de implementación de la política de educación para bachillerato en Ecuador, a partir de la reforma educativa de 2011” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, enero de 2018



---

María Cecilia Santana Cobo

## Resumen

La política educativa en el Ecuador experimentó una amplia reforma a partir de la aprobación de la Constitución de 2008, siendo el Ministerio de Educación el ente encargado de la política pública. El cambio constitucional dio paso a la aprobación de la LOEI 2011 que estableció la obligatoriedad de la educación hasta el bachillerato, redefinió la oferta educativa con énfasis en el bachillerato unificado y reformó el modelo de gestión, de modo que pudiera darse cumplimiento al mandato constitucional y se pudieran alcanzar las metas establecidas para el bachillerato en el PNBV 2013-2017. Pese a los esfuerzos que vinieron acompañados de un notable incremento presupuestario para este sector, se observa una brecha de implementación de la política pública en términos de efectividad.

El principal objetivo de la presente investigación es explicar las causas por las que existen fallas de implementación en la política de educación en bachillerato en Ecuador, a partir de la LOEI 2011. Para esto se analiza el esquema de gobernanza del sector educativo; se explica la coherencia, consistencia y convergencia entre los objetivos de política y sus medios al momento de implementar la política educativa; y se analiza cómo los marcos institucionales Estatales operan en los actores no estatales que intervienen en la política educativa en bachillerato.

La hipótesis que guía la investigación es que al no haberse conseguido las metas planteadas para el nivel del bachillerato en la política de educación, pese a la reforma educativa de la LOEI en 2011, esta falla es el resultado de la configuración concentradora y jerárquica del Sistema Nacional de Educación y de la elección de unos mecanismos (o instrumentos) de implementación, incoherentes entre el propósito, objetivo y metas de la política, e inconsistentes entre preferencias de política, instrumentos de política y su calibración. El modo de gobernanza que se configuró, fue centralista y tecnocrático, mediante una arquitectura institucional de vigilancia y control a través del modelo de gestión desconcentrado. Esto llevó a un estilo de implementación de la política *top-down*, con declaraciones de objetivos generales de equidad, pero que en la práctica los criterios de eficiencia se convirtieron en la razón de la actuación de la estructura organizacional. El papel preponderante del Ministerio de Educación, acompañado de un constante incremento



presupuestario desde el 2007 y la promulgación de normativa para controlar a los actores no estatales, provocó el retroceso de su participación en territorio.

La actuación de los funcionarios públicos del ministerio de educación en territorio, provocó que se prioricen criterios de eficiencia en la implementación de la política, perjudicando a las zonas y poblaciones más vulnerables. Estas poblaciones a su vez se vieron afectadas por el retroceso de actores no estatales que tradicionalmente formaban parte de la oferta educativa o cumplían roles de soporte para asegurar la permanencia en el sistema educativo de los adolescentes y jóvenes. Esto explicaría por qué la falla de la política se observa en zonas rurales y familias en condiciones de pobreza.

## **Agradecimientos**

Durante este proceso de maestría en FLACSO Ecuador, hay muchas personas a las que agradecer por su dedicación e inspiración. En primer lugar agradezco a los docentes de la maestría de Políticas Públicas, cuya generosidad y paciencia en transmitir sus conocimientos ha sido invaluable. En segundo lugar mi profundo agradecimiento a cada uno de los compañeros, quienes han sido muy valiosos y de gran aporte tanto en lo académico como en lo personal.

Para llevar adelante esta investigación fueron de gran valía todas aquellas personas que me brindaron de su tiempo y experiencia en el ámbito educativo, agradezco de manera especial a Mónica Burbano de Lara y Milton Luna por la oportunidad de entrevistarlos; de igual modo mi gratitud a los funcionarios del Ministerio de Educación que trabajan en territorio y a los rectores de las instituciones educativas en Colta y Guamote, por su diligente y desinteresada colaboración.

No quiero dejar de mencionar en este espacio a mi familia y amigos, que de una u otra manera me han apoyado y han sido mi soporte de múltiples maneras, durante esta aventura. Una mención especial a Margarita Manosalvas porque supo guiar sabiamente cada uno de los pasos de este trabajo, hasta su feliz término.

Finalmente quiero agradecer a Dios por haberme puesto en este camino, en el que descubrí que vale la pena el esfuerzo y el trabajo en pro de la democracia y la dignidad humana, tal como fue la preocupación del fundador de esta disciplina, Harold Lasswell.

## **Introducción**

La política pública de educación ha estado sujeta a condiciones provenientes de diversos ámbitos, pero se ha manifestado como el resultado de la interacción entre los gobiernos y los distintos actores sociales que confluyen en el medio educativo (Loyo Brambila 2010, 186). Esta confluencia de actores sociales va a estar determinada por distintas concepciones de gobernanza y se va a manifestar en la selección y función de las instituciones gubernamentales y el desarrollo del sistema de administración de educación pública (March y Olsen, 1989 en Scribner, 2003:11).

Tradicionalmente en el Ecuador el gobierno central ha sido el actor determinante del modelo administrativo del sistema educativo, así como de los contenidos curriculares. A partir de la Constitución de 2008, este modelo se profundiza, puesto que el Ministerio de Educación va a reconfigurar su rol hegemónico en el proceso de política pública, proceso en el que los otros actores del subsistema pasan a depender totalmente de las decisiones tomadas por el gobierno central. Conceptualmente Bracho define a estas características como el ejercicio de una autoridad vertical y jerárquica (Bracho, 2010: 212).

A partir de la aprobación de la Constitución de 2008 en Ecuador, basada en la garantía de derechos, los ámbitos de intervención del Estado experimentaron un giro a fin de garantizar los derechos allí establecidos. Dentro de los llamados derechos del buen vivir, el Art. 26 de la Constitución establece 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 (Constitución del Ecuador 2008, 6).

De este modo, el sector educativo empezó a ser receptor de mayores beneficios en términos de recursos, y sujeto de cambios y transformaciones. La Constitución en la disposición transitoria décimo octava establece la asignación de recursos públicos para educación inicial, básica y bachillerato, de manera incremental anual del 0,5% del PIB, hasta alcanzar por lo menos el 6% del PIB.

La Constitución determina la conformación de un Régimen del Buen Vivir. Dentro de este establece la conformación del Sistema Nacional de Educación, y su conducción se fundamenta en el acceso universal. De acuerdo al Art. 343 este sistema debe integrar una visión intercultural, cuyo centro es la persona que aprende. La finalidad es lograr el desarrollo de sus capacidades para utilizar los conocimientos adquiridos. La garantía de acceso a la educación está establecida por la gratuidad de la educación pública, de acuerdo al Art. 348, siendo el Estado el que financia la misma. Desde el 2008 hasta el 2012 los recursos destinados para educación han sido importantes, sobre todo si se los compara con otros períodos de gobierno. En el 2000 el presupuesto en educación representó el 1,55% del PIB, el 2013 fue el año de mayor porcentaje, con el 4,91%, y en 2015 representó el 4,23%. El objetivo de la designación de recursos en educación, ha sido la disminución de las brechas de inequidad.

La implementación del Sistema de Educación y el Nuevo Modelo de Gestión, iniciaron una vez aprobada la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI. El Art. 344 de la Constitución establece que, el Sistema Nacional de Educación está compuesto por instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como las acciones en todos los niveles de educación hasta el bachillerato. El Estado ejerce rectoría sobre este sistema a través del Ministerio de Educación, incluyendo su regulación, y es el encargado de formular las políticas públicas para este sector.

La LOEI es aprobada en el mes de marzo de 2011, y se profundiza el proceso de reforma educativa en el Ecuador. En los considerandos de la ley, se establece el acceso universal a la educación, su obligatoriedad hasta el bachillerato y su gratuidad hasta el tercer nivel de educación superior, que ha estado al servicio del interés público y no al “[...] servicio de intereses individuales y corporativos [...]” (LOEI, 2011). En lo que compete al bachillerato, son dos aspectos los que se abordan: el primero es la obligatoriedad, según el Art. 28; y el segundo es el establecimiento del bachillerato general unificado BGU que, según el Art. 43 se divide en: ciencias, técnico y complementario<sup>1</sup>.

Dos elementos transversales caracterizan la LOEI: el acceso, que se procura a través de la dotación de infraestructura física (LOEI, Art. 6 Lit. d.); y el aseguramiento de la calidad

---

<sup>1</sup> El bachillerato complementario dura un año adicional al general, y se divide en bachillerato técnico productivo y artístico. El Art. 46 incorpora las modalidades de educación presencial, semipresencial y a distancia.

(LOEI, Art. 6 Lit. e.). De acuerdo al Art. 5 el Estado ejerce la rectoría a través de la Autoridad Nacional de Educación, para garantizar “[...] una educación pública de calidad, gratuita y laica.” (LOEI, Art. 5) En torno a estos dos elementos, la cobertura o la calidad educativa, se van a articular los programas y proyectos para los distintos niveles de educación. Dentro de esta lógica también se integran los criterios del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. El Plan contempla doce objetivos nacionales, de los cuales dos están relacionados con el sector de la educación: el segundo y el cuarto. El segundo objetivo del Plan, “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” con sus respectivas políticas y metas para educación, tiene como lineamientos establecer la ampliación de oferta de educación pública y la implementación de instrumentos para eliminar barreras de acceso a la educación. La meta para bachillerato es alcanzar una tasa neta de asistencia del 80,0% hasta el 2017.

De acuerdo a las cifras de la ENEMDU (MINEDUC/ENEMDU-INEC<sup>2</sup> 2011-2015), en diciembre 2015 la tasa de asistencia neta fue de 67,9%; el promedio de evolución de este indicador del 2012 al 2015 ha sido del 2,2% de crecimiento. La tasa neta de asistencia más baja la tiene el área rural, así como los quintiles 1 y 2 según el ingreso per cápita. La línea base de este indicador en 2013 fue 65,80%.

El objetivo cuatro, “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, orienta sus políticas a cobertura calidad. Aquellas que promueven la universalización del acceso están ligadas a la culminación de los estudios, y la incorporación de la interculturalidad<sup>3</sup>. Las metas para bachillerato son: alcanzar un porcentaje de 78% de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo cuya línea base en 2013 fue 60,80%, y reducir el abandono escolar de primero de bachillerato al 3,0% con línea base 2013 de 8,49%. Estas son las metas 4.2 y 4.3 del PNBV 2013-2017 respectivamente (SISA – MCCTH, 2016<sup>4</sup>). Durante el período de 2010 a 2014 el indicador ha tenido un promedio de crecimiento de 2,3%. De mantenerse dicho promedio hasta el 2017, no se alcanzaría a cumplir la meta.

---

<sup>2</sup> MINEDUC: Ministerio de Educación; ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo; INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

<sup>3</sup> Las Políticas a las que se hace referencia son la 4.1, 4.2, 4.3 y 4.8 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

<sup>4</sup> SISA: Sistema de Información Sectorial Automatizado; MCCTH: Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

En el caso de abandono o deserción escolar en primer nivel de bachillerato, para el último período 2014-2015 se observa un decrecimiento del indicador, del 13,5%. Aunque para los dos siguientes años se mantenga ese porcentaje, no se cumpliría la meta de 3%.

A pesar de que la reforma educativa implicó un cambio en la normativa y el modelo de gestión, junto con el incremento de asignación presupuestaria y la recuperación de la rectoría por parte del Estado en el sector educativo, se evidencia que no es posible alcanzar las metas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. La presente investigación busca explicar la falla por observarse una brecha de implementación de la política de educación en el bachillerato en cuanto a la retención y culminación del mismo.

La falla de política se entenderá a partir del pensamiento de Newman (2015), Howlett (2009), Bovens y Hart (2016) y Peters (2015). Newman (2015) identifica cuatro fenómenos para definirla, “[...] fracaso en conseguir los objetivos, resultados distributivos negativos, resultados políticos/electorales negativos, y la falla para implementar efectivamente una decisión de política<sup>5</sup>” (Newman 2015, 346). El tipo de falla que se analiza en esta investigación está relacionada con el fracaso en conseguir los objetivos, este análisis se hará mediante el enfoque de implementación de tipo *top-down*<sup>6</sup>.

Peters (2015, 262) identifica tres fuentes de problemas: fallas del Estado, fallas de gobernanza y fallas de política pública. Para la presente investigación se trabajará con las dos últimas fuentes de fallas de política. Peters (2015) define las fallas de gobernanza en dos categorías: 1. la imposibilidad sistemática de dirección económica y social por parte del Estado; y 2. la incapacidad de los gobiernos para formular políticas específicas porque existen intereses sociales y económicos particulares. Una falla de gobernanza del primer tipo es consecuencia de la política y las ideologías como restricción para generar compromisos viables (Peters, 2015: 262-263). Las fallas de política se entienden como la imposibilidad de alcanzar las metas, o reconocer los efectos negativos al implementarlas ligadas a un instrumento (Peters, 2015: 262-265).

---

<sup>5</sup> Newman, J. (2015) “[...] usually referring to one (or more) of four phenomena: failure to attain objectives, negative distributional outcomes, negative political/electoral outcomes, and failure to implement effectively.” Traducción de la autora.

<sup>6</sup> El término *top-down* se refiere a la implementación de arriba hacia abajo. En adelante, en este documento se utilizará el término en inglés.

Según Howlett (2009), se requieren tres condiciones para que la implementación de la política sea exitosa: 1. que el propósito, los objetivos y metas de la política sean coherentes; 2. Que las preferencias de implementación, herramientas de política y calibración de las herramientas sean consistentes; y 3. Que exista congruencia y convergencia entre tres grupos de elementos: a) entre el propósito de la política y las preferencias de implementación, b) entre los objetivos de política y los instrumentos de política, y c) entre las metas de política y la calibración de los instrumentos. Se entiende que se habla de falla cuando entre el nivel político y el nivel programático sean coherentes y consistentes, y a la vez los medios y objetivos de política converjan.

Para abordar la explicación de la falla de la política de educación para bachillerato, se han planteado las siguientes preguntas: ¿Qué factores influyen en la falla de implementación en la política de educación en bachillerato en Ecuador a partir de la LOEI aprobada en el 2011? ¿Cómo influyen los marcos institucionales sobre los actores no gubernamentales al momento de implementar la política de educación en bachillerato en Ecuador? En definitiva ¿Cómo se configura el esquema de gobernanza, los actores y los marcos institucionales que intervienen en la política de educación en bachillerato a partir de la aprobación de la LOEI 2011? Puesto que no se han conseguido las metas planteadas para el nivel del bachillerato en la política de educación, pese a la reforma educativa de la LOEI en 2011, en esta investigación se plantea como hipótesis que esta falla es el resultado de una configuración concentradora y jerárquica del Sistema Nacional de Educación SNE en conjunción con la elección de unos mecanismos (o instrumentos) de implementación incoherentes entre el propósito, objetivo y metas de la política, e inconsistentes entre preferencias de política, instrumentos de política y su calibración.

En este sentido, se entiende que la falla de implementación de la política, es causada por una mayor centralización en el órgano rector del SNE que se deriva del mandato constitucional, reconfigurando el rol de los actores mediante un cambio en el esquema de gobernanza y de los mecanismos de implementación de la política pública. La política e ideologías que llevaron al nuevo esquema de gobernanza habrían generado un bloqueo de otros actores, cuyos compromisos para implementar la política educativa en bachillerato habrían mejorado su desempeño. El alcance de esta hipótesis se enfoca en el nivel macro y meso de la administración pública, sin dejar de reconocer que también existen factores de nivel micro, como explicación parcial de la falla de política. Tampoco se deja de reconocer la importancia

de la calidad como una de las preocupaciones centrales de las reformas en la educación, sin embargo esta investigación se centra en la perspectiva de política pública y sus categorías teóricas.

El origen de la gobernanza emerge de las reflexiones sobre los fracasos de políticas públicas y fallas de gobierno que llevan a nuevas formas de organización e intercambio. La gobernanza es “[el] proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente.” (Lascoumes 2014, 28)

En la aproximación al problema de investigación desde el concepto de gobernanza, se utilizarán dos enfoques: el primero planteado por Peters (2005) que gira en torno al Estado y considera la administración pública el componente central de los sistemas políticos. El autor entiende la “[...] gobernanza como una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad.” (Peters 2005, 37). La búsqueda del interés colectivo trasciende el ámbito público, pero es necesario entender el Estado y el intercambio con su entorno, para comprender su economía política y su sociedad civil (Peters, 2005, 38).

El segundo enfoque, planteado por Longo (2009), establece dos factores para definir el término “Gobernanza”: el primero, teórico arraigado en el neoinstitucionalismo, el segundo como la evolución de la intervención pública hacia un estado cooperativo. La contribución del neoinstitucionalismo a la teorización sobre la gobernanza es la consideración de “[...] la importancia que tienen los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública.” (Longo 2009, 1) y la expansión del volumen de políticas públicas.

El alcance conceptual de la gobernanza tiene dos aproximaciones: descriptiva o analítica y normativa o prescriptiva. Desde un enfoque descriptivo, la gobernanza es el conjunto de acuerdos institucionales para ejecutar las políticas públicas en una sociedad y los instrumentos que inciden en lo público (Longo 2009, 3). El enfoque normativo (Longo 2009) está relacionado con la “acción pública de calidad”, expresada en términos como “gobernanza democrática”, “gobernanza eficaz” y “buena gobernanza” (Longo 2009, 4). El énfasis para la presente investigación se centra en la “gobernanza eficaz” que propone Longo.



El origen de la gobernanza emerge de las reflexiones sobre fallas de políticas públicas y de gobierno que llevan a nuevas formas de organización e intercambio en las sociedades actuales. La gobernanza implica la “coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente.” (Lascoumes 2014, 28). Existen cambios en el gobierno centralizado por tres razones: la escala de acción se ha multiplicado hacia arriba con la aparición de instituciones y organizaciones supranacionales (multinivel), hacia abajo o territorialmente, y transversalmente por el establecimiento de alianzas, redes e integración regional. En este contexto se posiciona el término de “acción pública” para describir el conjunto de interacciones en todos esos niveles, las políticas públicas serían el resultado de la acción pública (Lascoumes 2014, 11-12).

Como objetivo general, esta investigación busca explicar las causas por las que existen fallas de implementación en la política de educación en bachillerato en Ecuador, a partir de la Ley Orgánica de Educación Intercultural 2011. Los objetivos específicos que aportan en la consecución de este objetivo son: 1). Analizar cómo se configura el esquema de gobernanza en la política de educación a partir de la Constitución y la LOEI. 2). Analizar cómo se implementaron los instrumentos de política para alcanzar los objetivos planteados en bachillerato, en función de la coherencia y articulación con las metas de la política de educación. 3). Explicar cómo opera el marco institucional del Sistema Nacional de Educación sobre los actores no gubernamentales que intervienen en la política de educación en bachillerato, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Educación.

Para abordar el objeto de estudio, se asume el enfoque analítico neoinstitucionalista en dos niveles: el primer nivel relacionado con la gobernanza en el sector educativo, que explica las relaciones existentes entre los actores, las instituciones formales y no formales, valores y arreglos organizacionales que operan. En este caso, un proceso de reforma requiere de la gestión social entre los actores interesados (López 2009, 2; Eslava 2007, 98) para que tenga acogida y en conjunto se puedan lograr los objetivos establecidos. En un segundo nivel se relaciona el estilo de implementación *top-down* a nivel macro y meso, en relación con la consistencia de las herramientas y la coherencia del propósito, objetivos y metas de la política pública.

El neoinstitucionalismo constituye un marco útil en el análisis de política pública para entender el papel de las instituciones y su alcance, en un contexto determinado. (Astiz 2011, 69-70). Peters (2003) define a las instituciones como:

[...] un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. [...] puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas (Peters 2003, 36).

Para Eslava el enfoque neoinstitucional permite un análisis de marcos institucionales y arreglos organizacionales que las personas acuerdan, no basadas sólo en el interés personal, sino también en el comportamiento personal en la cooperación social (Eslava 2007, 98). Para Immergut (2006) la perspectiva institucionalista es útil para reflexionar sobre el proceso de la política pública, pues al definirse como “elección colectiva”, se observan los procesos decisionales y se establecen procedimientos para mejorar la política pública, de modo que las reglas de juego se puedan ajustar para mejorar la calidad normativa de los resultados deseados. Estos procedimientos deben estar encaminados a una mayor participación ciudadana de calidad, que integre las preferencias sociales (Immergut 2006, 562). El impacto de las instituciones también depende de su contexto social y político, de las estructuras políticas locales y los patrones de movilización política (Immergut 2006, 564). Así, mediante el enfoque neoinstitucional se explicará la dinámica institucional en torno al esquema de gobernanza en el sector de la educación, y cómo opera este esquema al momento de determinar los mecanismos de implementación de la política de educación en bachillerato, y cómo estos han tenido influencia en los resultados de la política.

La presente investigación es cualitativa, y el marco metodológico es un estudio de caso. Entre las ventajas de este marco metodológico, está la posibilidad de combinar diferentes métodos para recolectar evidencia cuantitativa y cualitativa, fortalecer, incrementar y desarrollar teorías existentes, proponer nuevas para entender o explicar el fenómeno (Páramo 2013, 309). Para desarrollar el primer objetivo, se hará una descripción del esquema de gobernanza propuesto por Peters (2005), Longo (2009) y Pierre y Peters (2000), en función de la documentación, entrevistas a actores involucrados en el proceso, observación e interpretación de la evidencia recopilada. Para analizar el segundo objetivo de la investigación se utilizará el esquema propuesto por Howlett (2009 y 2012 en Bovens y Hart 2016) para el análisis de coherencia y articulación entre la política y sus metas, desde una perspectiva de

implementación *top-down*. Para el tercer objetivo se hará un análisis de actores en base a los elementos de acción pública de Lascombes (2014): intereses, estrategias y recursos de los actores; sus marcos de acción; ideas, valores y símbolos; movilización de los actores; y efectos en la organización e impactos sobre el problema. Estos elementos permiten observar cómo operan los aspectos neoinstitucionales entre actores estatales y no estatales.

El contenido de esta investigación se estructura en tres partes. En el Capítulo I se aborda el sustento teórico y metodológico que guía la investigación, partiendo por las implicaciones teóricas de la falla de implementación de política pública, la misma que es explicada a partir del Neoinstitucionalismo en relación a la configuración del esquema de gobernanza y los mecanismos o instrumentos utilizados para la implementación.

El Capítulo II presenta el estado del arte de la configuración del esquema de gobernanza en la política de educación a partir de la Constitución y la LOEI y de la estructura del marco institucional del Sistema Nacional de Educación. En el Capítulo III se presentan y explican los mecanismos e instrumentos de implementación, coherencia y articulación con las metas de la política y las relaciones con los actores no gubernamentales intervinientes en política de educación en bachillerato. El Capítulo IV corresponde a los resultados y conclusiones de la investigación.

## Capítulo 1

### Fallas de implementación de política, desde el análisis de política pública

La presente investigación se sitúa en el estudio del análisis de políticas públicas. La definición del objeto de estudio implica disyuntivas ontológicas, epistemológicas y teóricas (Fontaine 2015). Para la ciencia de la política y el análisis de política pública, no se ha llegado a una única definición de lo que es y lo que implica una política pública. Esta dificultad determina el alcance de dicho análisis (Valencia 2008, 108).

Para solventar estas dificultades, la demarcación de la presente investigación, es el principio de falsación o falsabilidad, de modo que se pueda refutar una teoría en forma deductiva (Popper 1985, 40). Sobre este elemento se pueden formar marcos explicativos o interpretativos que se validan mediante datos empíricos. Otra elección determinante en el análisis de las políticas públicas es definir las como variables dependientes, situando los problemas de política pública en un nivel intermedio de teorización para entender su proceso (Fontaine 2015, 24).

Al definir una política pública como variable dependiente, la pregunta principal es por qué una política pública fracasa, o no produce los resultados esperados (Fontaine 2015, 27). A partir de esta reflexión se trata de establecer las variables independientes (el contexto) y las dependientes (las políticas). De esta manera se asume que la política pública se ve afectada por el entorno social, político y económico donde intervienen comportamientos individuales y colectivos: “[...] una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos [...]” pues no se trata de un evento aislado (Fontaine 2015, 28).

La identificación de variables dependientes e independientes permite desagregarlas en componentes que permitan explicar un determinado resultado de una política. En función de esta desagregación se puede determinar un tipo ideal del proceso de una política. A partir de las categorías contenidas en el tipo ideal de este proceso de implementación, es posible construir un marco analítico que permita dar respuestas a la definición del problema de investigación planteado (Fontaine 2015, 29-30). Los marcos analíticos aportan con un lenguaje meta teórico para identificar los elementos de análisis en el proceso de investigación (Hill y Hupe 2002, 183).

## **1. El enfoque neoinstitucionalista**

El neoinstitucionalismo se centra en el estudio del papel que tienen las instituciones como determinantes de los comportamientos y relaciones entre instituciones e individuos, y cómo estas instituciones representan restricciones y oportunidades para dichos individuos. Esta investigación analiza a las políticas públicas centrada en las instituciones como categoría principal, y a la cual se articula la problemática en cuestión.

El neoinstitucionalismo nace del “viejo” institucionalismo, y se diferencia principalmente porque en esta perspectiva la política puede moldear a la sociedad, pero también la sociedad puede moldear a la política, funcionando de manera relativamente autónoma cada una de ellas. Este principio cuestiona el conductismo pues plantea que para comprender el comportamiento humano es importante toma en cuenta cómo las identidades e instituciones se forman, mantienen e interpretan. “Desde una perspectiva institucional, el ejercicio del poder implica moldear la vida social y política: dar forma a la historia, hacer una interpretación de ésta y tener la disposición para aceptarla.” (March y Olsen 1997, 63). Suponer esta premisa implica que el control que se manifiesta desde la sociedad como moldeadora de la política es posible. (March y Olsen 1997, 64).

En el centro de este planteamiento está la noción de un conjunto de prácticas compartidas y significados alrededor de los cuales se organiza la vida de las personas, los mismos que llegan a considerarse como ciertos y permanecen en el tiempo. Las acciones individuales y colectivas que se circunscriben en dichos significados y prácticas compartidos, se denominan identidades e instituciones (Meyer y Rowan 1977; March y Olsen 1984; North 1986 en March y Olsen 1997, 43).

Peters hace una clasificación de las corrientes de neoinstitucionalismo, en función del análisis de políticas públicas (Peters 2001, 2003 en Eslava 2007, 102-103): el normativo, propuesto por March y Olsen que destaca la importancia de las normas como el establecimiento de lo adecuado para moldear el comportamiento, se resaltan los valores compartidos. El de elección racional, que concibe a las instituciones como reglas e incentivos donde los individuos buscan maximizar sus beneficios, y son entendidas en términos de intercambio y negociación. El histórico, establece que el desarrollo de las políticas depende de las políticas iniciales y los compromisos que estas involucran, es determinista pues dependen de la trayectoria del

sendero. El social se ocupa del estudio de las interacciones entre actores estatales y grupos de interés, destacando los rasgos institucionales e interdependencias de estos grupos en función de unos valores compartidos. Finalmente el empírico o estructural, donde las estructuras de gobierno determinan el tipo de decisiones que se toman, las instituciones son concebidas como nodos en los que se puede bloquear una acción, Immergut (2006) los denomina puntos de veto.

Estas corrientes también se identifican con el neoinstitucionalismo económico, sociológico e histórico, pero a pesar de la diversidad de clasificaciones que pueda haber en torno a las corrientes neoinstitucionalistas, cada una de ellas aporta al análisis de política pública para entender el papel de las instituciones y su alcance, en un contexto determinado. Eslava (2007), citando a Peters señala que “probablemente la adopción de un punto de vista algo ecléctico resulte más útil para la ciencia política que una adhesión estricta a una sola perspectiva” (Peters 2003, 15 en Eslava 2007, 111).

El neoinstitucionalismo incorpora los siguientes elementos: primero, a las instituciones formales se añaden las informales, definiéndolas como “[...] un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. [...] puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas.” (Peters, 2003: 36). Segundo, la noción de que las instituciones trascienden a los individuos y son estables en el tiempo, por lo que logran afectar los comportamientos y gozan de unos valores compartidos (Peters 2003, 36.37).

Tercero, se añade el contexto social y político, pues los procedimientos de implementación de las políticas públicas van a depender del contexto, de las estructuras políticas locales y de los patrones de movilización política (Immergut 2006, 564). Estas características de las instituciones permite concebirlas “[...] como variable dependiente de fenómenos políticos, económicos y sociales, y también como variable independiente que condiciona tales fenómenos” (Eslava 2007, 100).

Para Immergut (2006), el modelo institucionalista busca mejorar la política pública a través de un mejor procedimiento decisonal, pasando de los procesos a los procedimientos, para entender lo que es realmente público de lo que es simplemente popular. Esto implica mirar de

modo más crítico el proceso político para ajustar las reglas de juego y mejorar la calidad normativa de los resultados.

La amplitud del enfoque centrado en las instituciones, caracteriza a la política pública de manera más integral, al incluir en el análisis de la creación de identidades e instituciones, la función que tiene el ejercicio del poder (March y Olsen 1997, 41). La amplitud del enfoque neoinstitucionalista presenta una diversidad y heterogeneidad de disciplinas y metodologías para abordar un problema de investigación. Sin embargo existen aportes de este enfoque teórico que contribuyen a entender un problema planteado. En primer lugar es posible identificar normas y valores que encarnan las instituciones y que guían las conductas individuales y colectivas. En segundo lugar, las políticas públicas pueden entenderse como el resultado o variable dependiente de las instituciones, donde se puede observar las interacciones entre actores (Fontanie 2015, 107).

En el ámbito de la implementación de una política pública, estos elementos pueden explicar por qué una política pública no cumplió con sus objetivos o generó efectos no deseados. Se evidencia un doble sentido instrumental en las instituciones: que requieren de instrumentos para funcionar y que al mismo tiempo son instrumentos de algo más. De esta manera pueden convertirse en obstáculos o facilitadores para implementar una política (Fontaine 2015, 108).

El enfoque neoinstitucional permite encontrar explicación a las fallas de implementación, mediante la observación de la interacción entre actores e instituciones. Estos actores cuentan con recursos materiales, simbólicos e intereses, y actúan dentro de marcos valóricos que dan sentido a sus acciones. Los marcos de acción están formados por normas, reglas, rutinas, procedimientos que orientan las acciones hacia acuerdos o conflictos. La interrelación de estos elementos va a tener efectos sobre los comportamientos y las organizaciones, así como impactos sobre el problema social del que se ocupa la política pública.

## **2. Gobernanza**

A partir de 1980 el rol del Estado sufrió una transformación, lo que llevó a una redefinición de la acción pública, redefinición que no sólo tiene que ver con la manera de gobernar, sino más bien con “[...] una forma de regulación de las relaciones entre los actores políticos, sociales y económicos, en el ámbito de la acción pública.” (Fontaine 2015, 61). A estas interrelaciones entre actores públicos y privados que confluyen en la acción pública se

entiende como gobernanza. Peters da al Estado un papel preponderante, y en ese sentido la “[...] gobernanza implica la dirección o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad.” (Cerrillo 2005, 16).

La transformación del Estado fue una adaptación del mismo frente a un descentramiento en tres direcciones (Pierre y Peters 2000 en Fontaine 2015, 62-63): hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera. El primero ocurre en el ámbito supranacional, donde se toman decisiones que afectan al Estado, donde puede darse una coparticipación de estos regímenes y los Estados, o los Estados pueden ser receptores de las agendas definidas a nivel global y que orientan la acción pública. El descentramiento hacia abajo ocurre mediante la descentralización y desconcentración, generando nuevas relaciones entre los niveles de gobierno del Estado y los gobiernos seccionales, redistribuyendo el poder hacia ámbitos locales. El descentramiento hacia afuera involucra a actores no estatales, que pasan a ejecutar acciones que eran exclusivas del Estado mediante alianzas público-privadas y que toman distintas modalidades, como delegar, privatizar, compartir (Fontaine 2015, 62-63).

Las interrelaciones entre actores estatales y no estatales se evidencian en distintos modos de gobernanza, que a nivel Estatal se convierte en un asunto de coordinación por la intervención de actores supranacionales, subnacionales y no estatales, convirtiéndose en un “[...] problema de instituciones o de sistema institucional [...]” (Fontaine 2015, 64). Esto implica que el Estado debe fortalecer su capacidad de adaptación, no de dirigir y controlar, para lo cual debe contar con mecanismos de coordinación idóneos.

De acuerdo a Fontaine (2015, 67-68) la perspectiva de gobernanza que interesa para esta investigación, es aquella donde se pone de manifiesto la capacidad de coordinación donde el rol del Estado actúa como facilitador y orientador, sin que esto implique pérdida de poder, sino un cambio de noción del poder. Esta perspectiva de la gobernanza es “[...] identificar los procesos de aprendizaje que coadyuvan a la adaptabilidad política, los equilibrios entre las creencias existentes y la experimentación de nuevas identidades, así como las posibilidades de mejorar los procesos institucionales.” (Fontaine 2015, 68).

Esto se inscribe dentro de lo que Immergut (2006) y Longo (2009) plantean como aprendizaje institucional, donde las instituciones facilitan las relaciones entre individuos y a la vez los individuos crean estas instituciones, de modo que exista la posibilidad de construir una acción



pública más apropiada a través de la interacción continua de actores estatales y no estatales. Estos elementos permiten entender cómo funciona la gobernanza, y las modalidades que llevan a unas políticas públicas en función de la definición del problema y el estilo de política (Pierre y Peters 2000, 201 en Fontaine 2015, 72), cuya tipología responde más bien a estilos de implementación que a la regulación de interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

A partir de esta perspectiva de gobernanza, es posible analizar el rol del Estado dentro de los procesos sociales de las políticas públicas con un enfoque institucional, en una reflexión en torno a los procesos donde el Estado no actúa de manera autónoma con respecto a la sociedad. “El aporte del neoinstitucionalismo radica en analizar al Estado como un sistema complejo que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos, es claramente el producto de algo y no una entidad autónoma, un agente neutro [...]” (Fontaine 2015, 105).

De otro lado, la implementación de las políticas públicas está relacionada con la apropiación de instrumentos y la operativización de los funcionarios administrativos, que trabajan bajo el imperativo de una acción, pero que se insertan en un ámbito político que supera al Estado, donde existen otros actores que intervienen en el proceso de las políticas, y que responden a una serie de compromisos de variada naturaleza. La intención política va más allá de una respuesta racional a un problema específico, pues responde a aquellas interacciones entre actores, la misma que varía de acuerdo al contexto (Hill y Hupe 2002, 161-162).

Las interacciones entre el Estado y los actores no estatales, en torno al proceso de la política pública, responden a las capacidades y límites de la interacción entre el Estado y la sociedad. A partir de estos límites y capacidades de interactuar se plantean diversos modelos de gobernanza, que de acuerdo a Cerrillo (2005, 15) estos modelos responden al sistema político institucional del contexto de cada país.

### **2.1. Cambios del Estado y la interacción de las instituciones políticas, la gestión pública y la sociedad civil**

La dirección central en una sociedad es necesaria si se quieren conseguir los objetivos que se plantea, el gobierno tiene la capacidad para llevar adelante dicha dirección. Sin embargo, la búsqueda del interés colectivo trasciende el ámbito estatal, es necesario entender el Estado y el intercambio con su entorno para comprender su economía política y su sociedad civil. Son

los cambios en el Estado los que han llevado al desarrollo de las distintas formas de gobernanza, pero esto al mismo tiempo responde a cambios en la sociedad (Peters 2005, 38). Los cambios principales que Peters (2005) identifica son: la crisis financiera del Estado en las década de 1980 y 1990, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización, el fracaso del Estado, la aparición de la nueva gestión pública, el cambio social y las complejidades crecientes, nuevas fuentes de gobernanza, y el legado de la tradicional política de rendición de cuentas. Esta transformación del sector público “[...] es un efecto combinado de una evolución hacia la gobernanza, un rediseño de los servicios públicos y una reforma administrativa que acompañe estos cambios.” (Peters 2005, 41).

A partir de estos cambios, emerge la noción de ‘dirección’ del Estado, pues implicó una redefinición de su rol, en una acción público-privada en formas más negociadas para tener influencia en los actores. Esto genera una movilización conjunta de recursos y mejora la eficacia en las respuestas a los problemas sociales. La redefinición del rol del Estado significó también reformas en su estructura burocrática, cristalizada en la Nueva Gestión Pública en relación con la prestación de servicios, para fortalecer la imagen del Estado en términos de interés colectivo y control social (Peters 2005, 42-50).

El factor más relevante del cambio hacia la gobernanza es el cambio social, por sus complejidades y consecuentemente los retos que representan para el Estado. El cambio va de la mano con un nuevo conjunto de valores que se incorporan a la sociedad y al Estado (Peters 2005, 51). Si bien estos cambios han significado que el Estado pierda el monopolio de los recursos económicos e institucionales para gobernar, continúa siendo clave en la consecución del interés colectivo, y como estructura de implementación (Peters 2005, 53).

Desde un enfoque normativo, Longo (2009, 2) también reconoce el papel central del gobierno que no obstante comparte la esfera pública con otros actores. “El término <Gobernanza> [...] surge en este marco, y lo hace por la necesidad de ir más allá de la palabra Gobierno [...] apegada a modelos de decisión pública [...], predominantemente jerárquicos” (Longo 2009, 2). El autor reconoce la existencia de instituciones tanto formales como no formales, y aunque los contenidos de la gobernanza son diversos, se pueden ordenar en cinco ejes: 1) instituciones políticas; 2) instituciones de justicia; 3) instituciones de mercado; 4) gestión pública; y 5) sociedad civil (Longo 2009, 4).

Las instituciones políticas son los “arreglos institucionales que enmarcan la acción política de los gobierno, los ciudadanos y los grupos sociales.” (Longo 2009, 3) Se debe considerar el grado de inclusión en la participación política, sin importar la posición de los actores en el sistema social, siendo este un factor crítico de la gobernanza, especialmente en ciertas regiones como América Latina, por la exclusión ‘de facto’ que sufren considerables sectores de la población. Así “La gobernanza [...] se relaciona también con la capacidad de agregación política y construcción de consensos que manifiestan sus instituciones políticas.” (Longo 2009, 5). En este sentido las políticas públicas son proyectos de largo plazo que van más allá del ciclo electoral, por lo que los actores deben cooperar para asegurar su estabilidad en el tiempo. Otro elemento central de este eje es la capacidad de integración territorial y supranacional de las instituciones, incluidas las políticas.

En cuanto a los ejes 2 y 3, se considera la independencia y transparencia de las instituciones de justicia, para asegurar un sistema de garantía de derechos accesible para todos y garantizar el funcionamiento del sistema político. En cuanto al funcionamiento adecuado de los mercados, el requisito principal es la seguridad jurídica de las instituciones que posibilitan dicho funcionamiento y el rol de las instituciones reguladoras, con independencia de sus autoridades. Son de importancia los instrumentos de concertación social para contar con estrategias sectoriales de largo plazo (Longo 2009, 5-6).

En relación al eje de la gestión pública, se busca su imparcialidad y eficacia para la gobernanza. La imparcialidad es necesaria para reducir la incertidumbre y conseguir efectos positivos de las transacciones económicas entre actores (Longo, 2009: 6). Esto obliga a contar con un empleo público profesional basado en el mérito, idoneidad, rendimiento, y desarrollo de capacidades de gestión. Otro atributo de la gobernanza es el desarrollo de capacidades para coordinar estratégicamente las políticas públicas, y generar un impacto positivo de inversión en el área social y en la gobernanza multinivel, coordinando redes de actores y la colaboración público privada, fortaleciendo lo público para evitar la injerencia de intereses particulares, mediante sistemas efectivos de rendición de cuentas y control social, (Longo 2009, 7).

El quinto eje, relaciona a la calidad de la gobernanza con la sociedad civil, en términos de capital social y “se alude a la densidad de las redes de involucramiento cívico en las que participan los ciudadanos, nutridas por relaciones basadas en la confianza y en la existencia de

normas de reciprocidad.” (Longo, 2009: 8) Es indispensable dentro de las democracias lograr la participación de la sociedad civil en los temas públicos. Esto enfrenta dos problemas: determinar el grado de representación real y evitar la cooptación por intereses particulares. El gobierno es quien debe validar la fórmula de participación para el fortalecimiento de la gobernanza.

## **2.2. La gobernanza en el sector educativo**

En el sector educativo existen varias formas de entender la gobernanza y su función. Para Scribner (2003), refiriéndose a March y Olsen (1989), las distintas concepciones de gobernanza tienen una influencia determinante en la selección y función de las instituciones gubernamentales. El autor identifica dos tipos de gobernanza y su función. El primero es de acuerdo a los principios de las élites de la organización para la conducción de la sociedad. En este sentido la gobernanza es integradora, al perseguir un bien común para un solo público. El segundo tipo de gobernanza es pluralista o agregadora, porque busca distintos intereses de varios grupos o individuos. Estos puntos de vista influyen en el desarrollo del sistema de educación pública (Scribner 2003, 11).

La teoría neoinstitucional aplicada al ámbito de las políticas educativas, analiza cómo las instituciones moldean y son moldeadas a través del entorno económico, político y cultural. La mayoría de estudios en política educativa desde el neoinstitucionalismo sociológico, tratan sobre reforma educativa, desarrollo de agencias estatales, expansión de oferta educativa pública, liderazgo organizacional. Los aspectos de política educativa mencionados, ponen de manifiesto una tensión entre la integración y la agregación que hace que tome fuerza la dimensión política, en el proceso de las políticas educativas. (Scribner 2003, 29).

De manera general, la reforma educativa abarca dos dimensiones: la teórica y la normativa. La primera está relacionada con la configuración del Sistema de Educación, mientras que la segunda concibe a la reforma como un instrumento al servicio del cambio social, desarrollo económico y producción del conocimiento (López 2009, 15). Desde una perspectiva normativa, lo que se espera es que la educación sea un eje articulador de los procesos de enseñanza y aprendizaje, investigadora y experimentadora de las capacidades y aptitudes (López 2009).

La manera en cómo estos elementos se incorporan dentro de una reforma educativa, dependerá si la reforma se trata de un proceso que surge por el empuje de varios sectores sociales, o si la reforma responde a una situación política, de gestión interna y de arreglos corporativos (López 2009). La configuración del Sistema de Educación pasa por un planteamiento del funcionamiento de dicho sistema, que se materializa en el modelo de gestión.

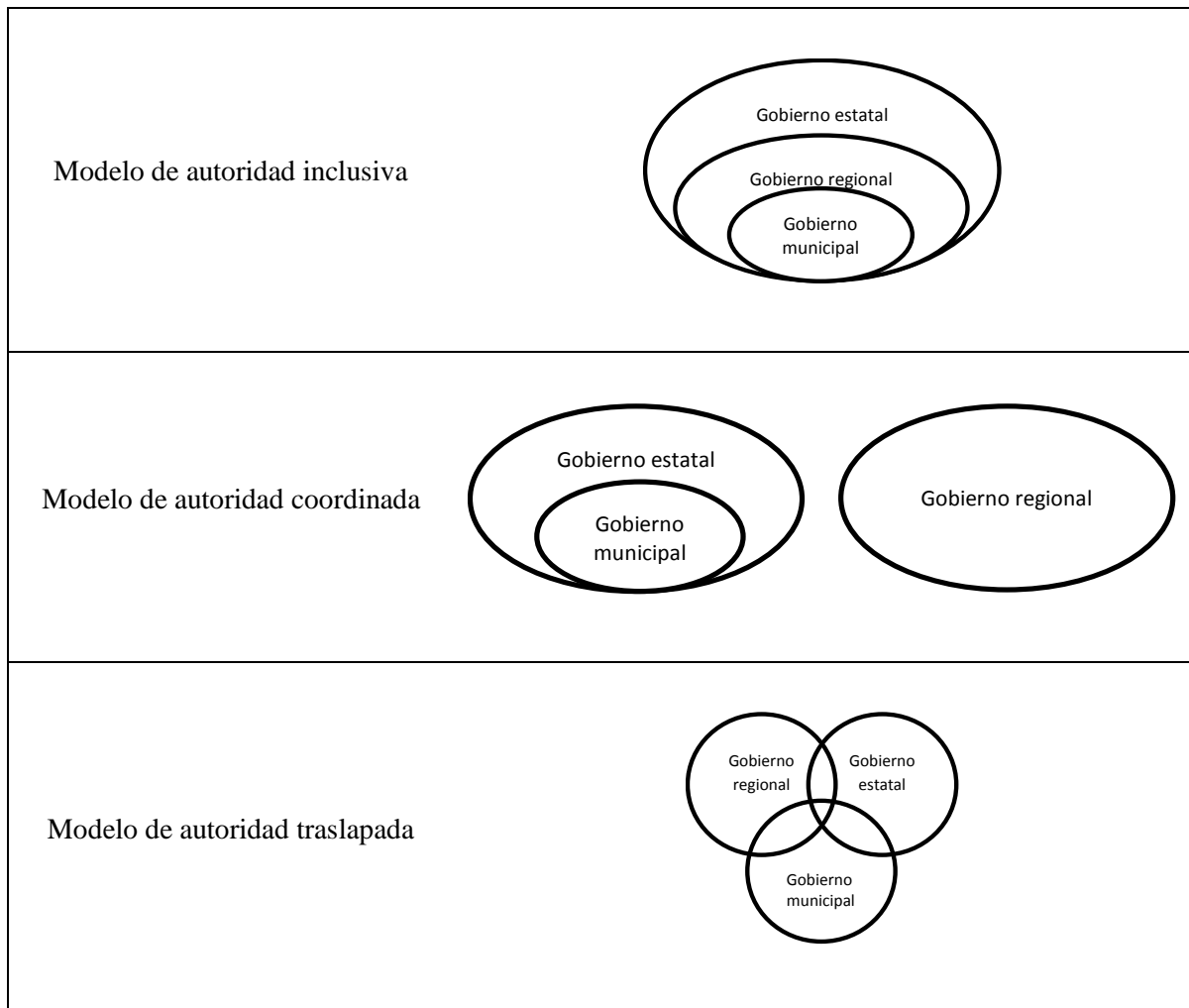
En el modelo de gestión se verá reflejado el tipo de coordinación intergubernamental para implementar la política educativa. Para Bracho (2010), el proceso de transferencia de decisiones educativas desde el centro, hasta el nivel de plantel escolar y la participación de todos los agentes y agencias involucrados en el ámbito educativo, genera una mayor cercanía entre la toma de decisiones y las necesidades concretas de los beneficiarios del sistema educativo y encargados de la práctica docente: padres y alumnos, directivos y docentes. Así pueden conformarse programas de incentivo para la permanencia en el sistema educativo como complemento a los programas de cobertura (Bracho 2010, 217). Las relaciones jerárquicas no permiten flexibilidad ni agilidad en la toma de decisiones apremiantes (Bracho 2010, 224). El propio sistema educativo genera efectos sobre los estudiantes, los factores socioculturales y económicos.

[...] el estrecho margen que tiene la escuela para tomar decisiones; la insuficiente comunicación entre los agentes escolares; las prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas; la escasa participación social en las tareas de planeación, aplicación y seguimiento de las actividades escolares; los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos para ejercer un verdadero liderazgo; el ausentismo; el uso ineficiente de los recursos disponibles (tiempo, entre otros) y las deficiencias en infraestructura y equipamiento (Ávila et al. 2005; Bracho 2009 en Bracho 2010, 218).

Bracho (2010) identifica tres modelos de coordinación intergubernamental: 1. autoridad inclusiva, donde los diferentes niveles de gobierno dependen totalmente de las decisiones del gobierno central, la autoridad es vertical y jerárquica. En este esquema los gobiernos locales se encuentran subordinados al gobierno central, donde el presidente de la República es el principal tomador de decisiones. Este esquema se fundamenta en las relaciones políticas entre el nivel central y el local. 2. Autoridad coordinada, donde los límites entre los niveles de gobierno están bien definidos, y ya no hay una dependencia directa del gobierno central, sino que se articulan en torno a programas públicos “con vida e intereses propios” (Bracho 2010,

212). Este esquema responde a un proceso de descentralización 3. Autoridad traslapada, con una limitada dispersión de poder, autonomía moderada y gran coordinación entre los niveles de gobierno, por el alto grado de interdependencia existente. Este modelo está basado en la negociación, cooperación y competencia simultánea, por la necesidad de alcanzar acuerdos entre la multiplicidad de actores que intervienen. Este modelo pone énfasis en la capacidad para superar las diferencias de valores y los intereses particulares (Bracho 2010, 211-213). La siguiente figura muestra los tres tipos de modelos de coordinación intergubernamental.

Figura 1 Modelos de coordinación intergubernamental



Fuente: adaptado de Wright 1988 en Bracho 2010

Para Arcos, “[...] las reformas educativas implican un conjunto de decisiones con orientación estratégica estructuradas por una jerarquía de valores [...]” (Arcos 2008, 29). Estos valores están relacionados a las condiciones provenientes del ámbito político y social, por lo que la política pública es el resultado de la interacción entre los gobiernos y los distintos actores sociales que confluyen en el medio educativo (Loyo Brambila 2010, 186).

Por esta razón los actores son fundamentales en la configuración del marco en el que se formulan e implementan las políticas, pues es en esta configuración de actores y valores que va a determinar la posibilidad de alcanzar las metas y objetivos planteados (Loyo Brambila 2010, 189). “La política educativa se constituye en la confluencia entre la capacidad de iniciativa y de gestión de la autoridad gubernamental y los actores sociales que con su acción aportan, retrasan, dificultan o modifican esas líneas de acción.” (Loyo Brambila 2010, 204) Además de las decisiones estratégicas que llevan a una reforma educativa, la reforma en este sector es la expresión de los proyectos políticos, la misma que se inserta en un complejo sistema de interacciones con diversos actores y el contexto. Arcos (2008, 31) clasifica estos elementos en: el sistema político, sistema de partidos, las características de la democracia y los electores; la tecnocracia de las instituciones públicas, donde entran en juego sus compromisos, capacidades técnicas e intereses; los actores sociales directamente involucrados en las políticas, en cuyas arenas no existe neutralidad; la orientación de valores hacia la participación o hacia prácticas clientelares; la interrelación de la educación con el empleo y la movilidad social.

La interacción de estos elementos ha determinado las características de la política educativa en sus principales elementos como: contenidos en términos de metas y resultados, programa de acción donde se establecen prioridades y recursos para ejes específicos, orientación valorativa que delinea las funciones y responsabilidades de los involucrados en la política educativa (Arcos 2008, 30).

De estos elementos, se evidencia que existe una gobernanza en el sector educativo, donde interviene el Estado en el avance y mejora de la política educativa, y confluyen otras iniciativas desde el ámbito privado y de la sociedad civil; así como los distintos niveles de administración, y entidades supranacionales. Como lo ha planteado Longo (2005), lo que interesa para el análisis de la gobernanza en el sector educativo es el descentramiento hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera, donde se puede observar la coordinación y articulación entre actores; y los ejes de instituciones políticas, gestión pública y sociedad civil.

El modelo de gobernanza jerárquico y concentrador se puede observar en las normas existentes; en la evolución de los actores relacionados con la política educativa como: en los niveles de gobierno descentralizado, organizaciones supranacionales, actores no estatales;

evolución de la oferta educativa y espacios de participación para la toma de decisiones de política pública de actores clave; en la configuración de las prácticas de gestión.

### **3. Estilos de implementación de política pública e instrumentos.**

De acuerdo a DeLeon la implementación de las políticas públicas se refiere a “[...] lo que sucede entre las expectativas políticas y los resultados (percibidos) de las políticas”<sup>7</sup> (DeLeon, 1999a: 314-5 en Hill y Hupe 2002, 2). Esta noción entre expectativas y resultados por un lado busca dar explicación a lo que sucede y por otro lado trata de afectar o controlar lo que sucede. La primera preocupación está relacionada con el análisis de las políticas públicas y se refiere a entender el proceso de implementación, mientras que la segunda preocupación tiene que ver con la evaluación de esas políticas y se remite a querer controlar dicho proceso (Hill y Hupe 2002, 141). Es importante distinguir la separación de estos campos, para poder centrar la investigación desde el análisis de políticas públicas.

De acuerdo a Hill y Hupe (2002, 5) este proceso cuenta por un lado con los objetivos que los funcionarios políticos definen, y por otro lado la tarea de los administradores de desarrollar los instrumentos, de manera que, a través de sus acciones, puedan responder al problema social planteado. En este sentido Lindblom (en Hill y Hupe 2002, 5) va a recurrir a aspectos no racionales de la política, que tienen que ver con el poder, las interacciones sociales y la conexión entre la planificación y el resultado, para explicar las brechas de implementación. “Para la teoría de implementación e investigación, esto significa que la contextualización es importante: la ‘implementación’ siempre está conectada con políticas específicas y respuestas particulares a problemas sociales específicos.”<sup>8</sup> (Hill y Hupe 2002, 5).

La fase de implementación dentro del proceso de políticas públicas, no está relacionada únicamente con la administración pública, sino que también está vinculada con el ámbito de política al ponerse de manifiesto las relaciones de poder para hacer efectiva dicha implementación. Además existen otros factores que intervienen en este paso de la teoría a la acción, de ahí que siempre exista una brecha de implementación entre lo que se planifica y el resultado. Este proceso complejo de confluencia e interacción de varios factores causales e

---

<sup>7</sup> Hill y Hupe (2002). “what happens between policy expectations and (perceived) policy results” Traducción de la autora

<sup>8</sup> Hill y Hupe (2002). “For implementation theory and research this means that contextualization is important: ‘implementation’ is always connected to specific policies as particular responses to specific problems in society.” Traducción de la autora.



intervinientes, puede ser explicado mediante la definición de un tipo ideal del proceso de implementación de las políticas.

Lo que ocurre en la implementación de una política pública es la expresión de lo que ocurre en las etapas previas del proceso de política. Sin embargo el impacto que dicha política tiene en los involucrados directamente por su implementación, evidencia los efectos distintos de los que se esperaban. De ahí que la fase de implementación sea un proceso complicado de analizar, pues existen estructuras de por medio, constituidas de varias etapas de organización, que responden a las normativas y estatutos para poder ejecutar u operativizar las decisiones. La implementación es la etapa donde las intenciones se convierten en acción (Hill y Hupe 2002, 7).

Cuando se da una falta de coherencia entre las intenciones y la acción, para tratar de explicar un resultado no esperado de política pública, se está hablando de una brecha de implementación referida a la efectividad. La implementación responde a aquellas estructuras a las que se refieren Hill y Hupe (2002), donde entran en acción las reglas formales, no formales y los valores. A medida que las investigaciones de implementación fueron evolucionando, se desarrollaron escuelas de pensamiento para estudiar y explicar las brechas de implementación de la política pública.

El proceso de implementación de la política pública ha sido estudiado desde la década de 1970, durante dicha década el tipo de investigación que se desarrolló tuvo un carácter más cualitativo, exploratorio y atóxico, mientras que a inicios de la década de 1980 se desarrollaron los primeros marcos analíticos – teóricos de la implementación, con Van Meter y Van Horn (1993), y Sabatier y Mazmanian (1993) (Hupe y Saetren 2015, 94).

La escuela *top-down*, estudia a los diseñadores de políticas como los actores centrales y concentra su atención en los factores que pueden ser manipulados a ese nivel. La escuela *bottom-up* pone el énfasis en los grupos objetivos y los proveedores de servicio, pues su argumento es que la política en realidad se lleva a cabo a nivel local (Matland 1995, 146). Una tercera corriente trata de explicar la convergencia entre estas perspectivas, utilizando esta síntesis para explicar las brechas de implementación. De esta síntesis ha surgido una tercera escuela, la de las teorías híbridas. A continuación se profundiza la perspectiva *top-down*, pues

el análisis de la investigación es entendido desde esta lógica de implementación, teniendo en cuenta el ámbito local.

### **3.1. Perspectiva *top-down***

Los modelos de enfoque *top-down* miran la implementación como el grado en el que los implementadores y grupos objetivo coinciden con las metas establecidas por una autoridad, entendidas como órdenes de ejecución de la política. La implementación se considera un proceso intermedio entre la formulación y los resultados, otorgando al ámbito político la toma de decisiones, mientras que la implementación es únicamente administrativa u operativa.

La decisión de la autoridad implica centralidad de los actores para producir los efectos esperados. Los primeros estudios de implementación, que posteriormente se conocerá como perspectiva *top-down*, los realizaron Pressman y Wildavsky, convirtiéndose en fundadores de este enfoque; posteriormente Van Meter y Van Horn incorporan un análisis sistémico del proceso de implementación; Bardach analiza la implementación desde la perspectiva de juegos que juegan los actores; Sabatier y Mazmanian abordan la implementación como un proceso de retroalimentación; Hogwood y Gunn proponen recomendaciones a los hacedores de política (Hill y Hupe 2002, 44-51).

Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, conocidos como los fundadores de los estudios de implementación, establecen la conexión entre las metas de política, los medios para lograrla y las condiciones organizacionales locales; dadas las múltiples interrelaciones organizativas se produce un déficit de implementación, el mismo que puede ser analizado, según los autores, matemáticamente. Esta visión de la implementación es pesimista, pues será menos posible alcanzar los resultados deseados cuanto mayor sea el número de actores. De esta manera lo que habría que lograr es minimizar el número de actores. La postura de estos autores para analizar la implementación es racionalista, tratando de determinar qué impide alcanzar las metas propuestas (Hill y Hupe 2002, 44-46; Matland 1995, 147).

Donald Van Meter y Carl Van Horn, profundizan en un modelo de análisis de implementación del proceso. Recurren a estudios empíricos, además del trabajo de Pressman y Wildavsky pero reconocen la ausencia de una perspectiva teórica. Para explicar la implementación recurren a la teoría de la organización, sobre todo al aspecto de la sociología de las organizaciones, estudios de impacto particularmente de decisiones judiciales y de

relaciones intergubernamentales. En su análisis incorporan el grado de cambio y el nivel de consenso como una interrelación entre estos dos elementos: un alto nivel de consenso hace posible un alto grado de cambio, y establecen seis variables para producir un resultado de política. Las variables que establecen son: criterios de objetivos de política, recursos e incentivos; calidad de la relación interorganizacional; características de la agencia; contexto económico, social y político; y la respuesta o disposición de los implementadores. Estos autores recurren a la necesidad de establecer metas de política claras y consistentes, llevadas a cabo por una agencia que se alinea a estas metas (Van Meter y Van Horn 1993; Hill y Hupe 2002, 46; Matland 1995, 147).

Para Eugene Bardach el proceso de implementación se asemeja a la “[...] necesidad de ser percibido como estar involucrado en ‘juegos’, y [...] perfila la amplia variedad de juegos que se deben jugar.”<sup>9</sup> (Hill y Hupe 2002, 48) Se evidencia el enfoque *top-down* al establecer dos recomendaciones. La primera consiste en poner cuidado en el escenario y la estructuración de los juegos para obtener los resultados deseados. La segunda recomendación tiene que ver con la atención a ‘arreglar el juego’. En esta propuesta se pone en evidencia el proceso político, por lo que es necesario el seguimiento en el proceso para el éxito de implementación de la política pública. Este planteamiento es crítico del racionalismo propuesto por Pressman y Wildavsky (Hill y Hupe 2002, 49)

Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1983, 20 en Matland 1995, 146) establecen tres grupos de factores que determinan un posible éxito en la implementación: tratabilidad del problema, capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación, y variables no normativas que condicionan la implementación. Estos factores son desarrollados en dieciséis variables, complejizando el modelo y transformándolo en un problema de falta de parsimonia. Estas características que deben ser analizadas, determinan una visión a nivel *top-down* al diferenciar la formulación de política de la implementación, que deriva en un proceso de retroalimentación. El segundo grupo de factores evidencian la necesidad de controlar la implementación, mientras que los otros factores se remiten a las dificultades para el éxito de dicha implementación. De esta manera la interacción entre los factores de control y de dificultad es crucial en el proceso de implementación (Sabatier y Mazmanian 1993; Matland 1995, 146; Hill y Hupe 2002, 49).

---

<sup>9</sup> Hill y Hupe (2002). “[...] need to be perceived as involvin ‘games’, and [...] outlines the wide variety of games that may be played.” Traducción de la autora.

Brian Hogwood y Lewis Gunn defienden su visión *top-down* desde el argumento de que quienes hacen la política pública son elegidos democráticamente. Estos autores hacen recomendaciones a quienes hacen política pública. Al igual que Sabatier y Mazmanian, hay un reconocimiento de la dificultad en controlar los factores, por lo que es imposible alcanzar una implementación perfecta. Esta concepción retoma la postura de Christopher Hood (1976 en Hill y Hupe 2002, 51), que sostiene que los problemas de implementación se remiten a la noción de una ‘administración perfecta’, que se combina con elementos externos que producen una implementación perfecta. Las recomendaciones se enfocan en los límites de la administración, así como los factores externos del proceso de implementación.

De acuerdo a Matland (1995, 147-148), este enfoque se enfrenta a tres tipos de críticas. La primera está relacionada con las barreras que tiene la implementación a causa de las fases previas del proceso de política, las mismas que proveen de los elementos para determinar el alcance que debería tener la implementación, en función del tamaño, estabilidad y grado de consenso para lograr un cambio. Una segunda crítica tiene que ver con la visión de que la implementación es puramente administrativa, ignorando los aspectos políticos de la misma, pretendiendo que existe una independencia entre la administración y la noción política en la implementación.

La tercera crítica es que el énfasis de los modelos *top-down* se ha hecho en los marcos legales como actores clave. Esta crítica tiene dos variantes: la primera tiene una perspectiva normativa que sostiene que es mejor llevar la política pública mediante funcionarios locales. La segunda variante tiene una perspectiva positiva, por la inevitable discrecionalidad que los funcionarios públicos tienen, por lo que es imposible controlar su acción.

De estas críticas se derivan las propuestas de los modelos *bottom-up*, mientras que la perspectiva híbrida o la síntesis de las perspectivas *top-down* y *bottom-up*, tiene un amplio rango de aproximaciones hechas por distintos autores, cuya búsqueda principal es combinar ambas perspectivas frente a sus propias limitaciones cuando se las trata de manera aislada. Estas limitaciones están relacionadas con las críticas hechas a dichos enfoques.

### **3.2. Instrumentos de política pública**

Cualquier estilo de implementación que se adopte para llevar adelante una política pública requiere de instrumentos. La diversidad de instrumentos y su complejidad hacen necesaria

una clasificación, la misma que fue establecida por Howlett y Ramesh (2009, 116) en base a la propuesta de Hood (1986 en Howlett y Ramesh 2009). Esta clasificación de instrumentos es: nodalidad, autoridad, tesoro y organización, más conocida como NATO.

La nodalidad o instrumentos basados en información pueden dividirse en: 1. Campañas públicas de información, como campañas comunicacionales en las que se entrega información general, para que en función de la misma la población actúe. También puede ser información más precisa pero que no es obligación del público responder a la misma. Esta información responde al libre acceso a información pública que la propia ley establece. 2. Exhortación: que corresponde al ámbito de la persuasión y lo que se pretende es que esta información sea una influencia en el comportamiento del público receptor. 3. *Benchmarking* e indicadores de ejecución: este tipo de información permite hacer comparaciones, que permiten evaluar una política pública en un proceso de aprendizaje y/o toma de decisiones. 4. Comisiones y encuestas: Estos instrumentos generan información para tratar problemas nuevos o particulares de una política pública, utilizando el conocimiento de expertos y del público (Howlett y Ramesh 2009, 117-119).

Los instrumentos de autoridad se clasifican en: 1. Regulación de comando y control. Este instrumento está relacionado con las regulaciones que implican una pena de no ser acatadas. Las regulaciones se expresan en: leyes, reglamentos, estándares, permisos, prohibiciones, decretos ejecutivos, etc. Las regulaciones sociales tienen un origen reciente y está ligada al cumplimiento de los derechos civiles. La ventaja es que este tipo de instrumentos tienen una alta predictibilidad y son más baratos. Sin embargo estos instrumentos pueden causar gran distorsión en ámbitos no gubernamentales y tienden a ser homogeneizadores. 2.

Autorregulación o regulación delegada. En este caso los gobiernos permiten a los actores no gubernamentales que se autorregulen. Esta delegación puede ser explícita (por ejemplo a maestros) o implícita (sector empresarial). 3. Comités asesores: el gobierno nombra representantes de varios sectores para que formen parte del proceso de políticas públicas. Incluye creación de comités permanentes que asesoren a los gobiernos por su especialización (Howlett y Ramesh 2009, 119-122).

El tesoro o fiscalidad son los recursos financieros del gobierno y su movilización. Se clasifican en: 1. Subsidios: subvenciones, incentivos fiscales, préstamos. 2. Desincentivos

financieros como impuestos y cargos a usuarios. 3. Financiación de coaliciones, grupos de interés y *think-tanks*.

Por último, los instrumentos de organización, que se dividen en: 1. Provisión directa o acción directa del gobierno a través de su estructura institucional. 2. Empresas públicas. 3. Cuasi ONGs. 4. Familia, comunidad y organización de voluntariado. 5. Creación de mercado. 6. Reorganización gubernamental. Cuando se quiere afectar el proceso de la política, se cambia la estructura o los procesos. Esto se hace creando agencias o reconfigurando la institucionalidad existente (Howlett y Ramesh 2009, 122-135).

#### **4. Las fallas de política pública y la implementación**

Existen dos elementos fundamentales con respecto a las fallas de políticas públicas y la implementación. El primero tiene que ver con los efectos que pueden observarse con respecto a la política pública, y el segundo relacionado con el cómo de la implementación de la política. Lascoumes (2014) sostiene que “Analizar la implementación es explicitar cómo un programa público es objeto de apropiación y no solamente la manera como fue concebido.” (Lascoumes 2014, 33).

Las interpretaciones más comunes del fracaso de las políticas públicas son la ineffectividad, la ineficacia y la ineficiencia, que son el resultado de las diferencias entre la política pública y las prácticas de quienes las llevan a cabo (Lascoumes 2014, 35). Este autor describe estos tres tipos de efecto de la siguiente manera: la ineffectividad es entendida como una implementación defectuosa, porque aunque haya una decisión política, adopción de medidas e incluso se asignan medios, pero al no haber acciones concretas para aplicarlas, éstas se realizan parcialmente o no se realizan. La ineficacia tiene que ver con la debilidad de los resultados obtenidos, pues a pesar de existir adopción de medidas, movilización de competencias, asignación de presupuesto, no se evidencian los efectos esperados. Y la ineficiencia es una falla vista desde la perspectiva económica, donde se observa un costo muy elevado en relación con los beneficios, evidenciando una desproporción financiera de un programa en relación con el impacto social (Lascoumes 2014, 35-37).

Las fallas de política pública son problemáticas recurrentes, que de manera constante están sujetas a juicios normativos, de ahí que exista una gran diversidad de caracterizaciones teóricas con respecto a estas fallas. Newman (2015, 346) identifica cuatro fenómenos para

definir falla de política: no conseguir los objetivos esperados, resultados distributivos negativos, resultados políticos/electorales negativos, e ineffectividad de implementación. Para Bovens y Hart (2016, 653), el análisis de falla de política no es neutral, e implica dos lógicas de evaluación: una normativa que compara estándares de las metas versus el propio desempeño de la política pública, y una de ejercicio político en el que hay consecuencias significativas para los involucrados y/o afectados con determinados programas o proyectos (Bovens y Hart 2016, 655). Los autores establecen cuatro tipos de resultados que se derivan de estas dos lógicas de evaluación, y que se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1 Dos lógicas de evaluación

<b>Reputación: evaluación política</b>	++	--
	<b>Desempeño: evaluación programática</b>	
++	Éxito	Tragedia
--	Farsa	Fiasco

Fuente: Bovens y Hart 2016, 657, traducido por la autora

Se representan dos resultados simétricos: el éxito y la falla (fiasco), y dos resultados incongruentes y asimétricos: farsa y tragedia (Bovens y Hart 2016, 658). Bovens y Hart (2016) complementan estas dos lógicas de evaluación con la propuesta de Howlett (Howlett 2012 en Bovens y Hart 2016, 660), con dos dimensiones de falla de política: fallas altamente públicas y ampliamente acordadas versus fallas más opacas y ambivalentes; y fallas de todo el sistema y de largo plazo versus fallas de alcance limitado y efímeras, de acuerdo a la siguiente Tabla.

Tabla 2 Tipología de falla de política de Howlett

		Magnitud (grado y duración)	
		Alta	Baja
Prominencia (intensidad y visibilidad)	Alta	Tipo I: falla mayor Ejemplo: falla de política de cambio climático (tratado internacional)	Tipo II: falla centrada Ejemplo: falla de política de control de concentraciones deportivas (disturbios)
	Baja	Tipo III: falla difusa Ejemplo: falla de política de combate a la pobreza	Tipo IV: falla menor Ejemplo: falla de política del servicio de oferta de contratos

Fuente: Bovens y Hart 2016, 660, traducido por la autora

La propuesta de Peters (2015, 262) caracteriza y compara las fallas del sector público como variables dependientes o independientes, e identifica tres fuentes de problemas: fallas del Estado, fallas de gobernanza y fallas de política pública. Las fallas del Estado son condiciones de conflicto generalizado al interior de un Estado, que le impide contar con alternativas de solución o de diseño institucional. Esta clase de falla se entiende como fundamental.

Peters (2015) define las fallas de gobernanza en dos categorías: la primera, la imposibilidad sistemática de dirección económica y social por parte del Estado; y la segunda, la incapacidad de los gobiernos para formular políticas específicas relacionadas con intereses sociales y económicos particulares. Las fallas de política pueden ocurrir independientemente de las otras categorías, y se entienden como la imposibilidad de alcanzar las metas planteadas, o reconocer los efectos negativos de su implementación, ligada a un instrumento que puede ser cambiado para mejorar los resultados (Peters, 2015: 262-265). Una falla de gobernanza del primer tipo es consecuencia de la política y las ideologías que representan una restricción para generar compromisos viables, incluso si se enfrentan fallas potenciales. En este caso el origen de la falla se debe al ámbito político, por un bloqueo generado por las ideologías que podría resolverse mediante la civilidad (Peters, 2015: 262-263).

Estos juicios normativos con respecto a la falla de implementación de la política pública toman distinto carácter en relación a los factores de evaluación programática y evaluación política porque no se trata de proceso neutrales (Bovens y Hart 2016), por lo que requieren sistemas explicativos para poder establecer dichos factores, en un sentido de racionalización (Lascoumes 2014, 38). En el siguiente apartado se presenta el marco analítico que permitirá la



explicación del proceso de implementación que llevó a los resultados observados en las metas de política de educación relacionadas con el bachillerato.

## **5. Marco analítico**

El marco analítico se compone de dos niveles de análisis: el primer nivel está relacionado con el modelo de gobernanza del sector educativo en Ecuador, con énfasis en la configuración de actores relacionados al bachillerato, correspondiendo al nivel político. El segundo nivel, en el que se analiza la coherencia, consistencia y convergencia en los tres niveles de objetivos y medios de los componentes del diseño de política pública, corresponde al nivel programático. Estos dos niveles influyen en las formas de coordinación al momento de implementar la política. Esto permite una generalización de tipo analítico que permita validar el caso de forma deductiva. Para observar cómo sucede la implementación de la política en todos los niveles de análisis se recurre a una muestra conformada por casos anidados representativos en función de la evolución de los indicadores de las metas del PNBV 2013-2017.

Lo que corresponde a la parte de modos de gobernanza, la principal variable es la interacción entre actores a través de dos componentes: el primero es la caracterización de actores en tres dimensiones: hacia arriba o supranacional, hacia abajo o de desconcentración, y hacia afuera o actores no estatales. Estas dimensiones se corresponden con las características del sector en los niveles macro, meso y micro; y tres ejes: instituciones políticas, gestión pública y sociedad civil (Longo 2009). El segundo es la explicación sobre cómo operan los marcos institucionales estatales y no estatales mediante cinco variables: actores, instituciones, resultados, representaciones y procesos.

En cuanto a los instrumentos de política, Howlett (2009, 73) plantea tres condiciones para una implementación de la política exitosa: 1. que el propósito, los objetivos y metas de la política sean coherentes; 2. que las preferencias de implementación, herramientas de política y calibración de las herramientas sean consistentes; y 3. la congruencia y convergencia del propósito de la política y las preferencias de implementación, de los objetivos de política y los instrumentos de política, y de las metas de política y la calibración de los instrumentos.

Esta coherencia se expresa en tres niveles de política: un primer nivel de alta abstracción, un segundo nivel relacionado con la operacionalización y un tercer nivel de medidas específicas en el terreno. A cada uno de estos niveles le corresponden unos objetivos y los medios para

lograrlos. La siguiente tabla expresa estos niveles y los elementos necesarios que dan cuenta de la coherencia entre los medios y los objetivos.

Tabla 3 Componentes de políticas públicas

	<b>Nivel de política</b>		
	<b>Alto nivel de abstracción</b>	<b>Nivel de operacionalización del programa</b>	<b>Medida específicas en el terreno</b>
	<b>Modo de gobernanza</b>	<b>Estilo de implementación</b>	<b>Administración pública</b>
<b>Objetivos de política</b>	<i>Objetivos generales y abstractos de política</i>  La declaración macro más general de objetivos y aspiraciones del gobierno en un área de política específica.	<i>Objetivos de política operacionalizables</i>  Las áreas específicas a nivel meso que se espera que las políticas aborden para alcanzar los objetivos de política.	<i>Objetivos específicos de política</i>  Los requerimientos micro, específicos del terreno para alcanzar los objetivos de política.
Componentes de política			
<b>Medios de la política</b>	<i>Preferencias generales de implementación de política</i>  Preferencias de largo plazo del gobierno de los tipos de dispositivos organizativos que se utilizarán para conseguir los objetivos de la política.	<i>Instrumentos operacionalizables de política</i>  Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos del programa.	<i>Calibración de instrumentos específicos de política</i>  Los ajustes específicos de los instrumentos de políticas necesarios para alcanzar los objetivos de política.

Fuente: Adaptado de Cashore y Howlett (2007) en Howlett (2009) traducido por la autora

Aunque este modelo se utiliza para el análisis del diseño de políticas, también tiene utilidad para analizar las políticas en la etapa de la implementación, pues es posible observar las interrelaciones entre los medios y los objetivos de la política, y entre los tres niveles de política para analizar la coherencia y consistencia de las políticas. De acuerdo a Howlett (2009, 75) estas vinculaciones permiten establecer la existencia de factores que expliquen la brecha de implementación de una política.

En cuanto a la implementación, se identifican variables que deben ser tenidas en cuenta para que la implementación de una política sea exitosa. En el siguiente cuadro se recogen las principales variables de los autores más representativos del enfoque de implementación *top-down*, que fue sistematizado por O'tool Jr. (1993), en relación con los modelos de

coordinación interinstitucional: autoridad inclusiva, autoridad coordinada, autoridad traslapada (Bracho 2010).

Tabla 4 Variables consideradas como importantes en la bibliografía sobre implementación top-down

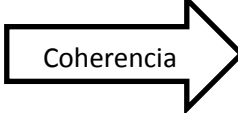
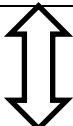
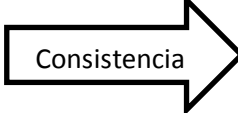

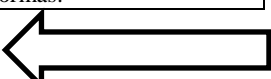
Autor	Variables
Pressman y Wildavsky	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiplicidad de participantes</li> <li>• Perspectivas</li> <li>• Instancias de decisión</li> <li>• Intensidad de las preferencias</li> <li>• Recursos</li> </ul>
Van Meter y Van Horn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas de la política</li> <li>• Recursos</li> <li>• Coerción</li> <li>• Comunicaciones</li> <li>• Características de las agencias responsables de la implementación</li> <li>• Condiciones políticas, económicas y sociales</li> <li>• Actitudes de los encargados de la implementación</li> </ul>
Sabatier y Mazmanian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Factores que afectan la tratabilidad del problema (4 variables)</li> <li>• Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación (7 variables)</li> <li>• Variables no normativas que condicionan la implementación (5 variables)</li> </ul>
Hogwood y Gunn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de la política</li> <li>• Estructura de la implementación</li> <li>• Interferencia foránea</li> <li>• Control sobre los responsables de la implementación</li> <li>• Recursos</li> <li>• Teoría válida</li> </ul>

Fuente: Adaptado de O'Tool Jr. (1993)

De estas variables, se incorporan en el esquema del marco analítico aquellas que son comunes entre los distintos autores, y que aportan en las categorías que pueden ser observadas:

Estructura de implementación (número de participantes, posibilidades formales de acceso a actores externos, características de las agencias, control sobre los responsables de la implementación, reclutamiento de directivos y personal, instancias de decisión, integración jerárquica), intensidad de las preferencias, normas, recursos, procesos.

Tabla 5 Esquema general del marco analítico

	<b>Nivel de política</b>		
	<b>Alto nivel de abstracción</b>  <b>Modo de gobernanza</b>  Evolución de los actores relacionados con la política educativa: niveles de gobierno descentralizado, organizaciones supranacionales, actores no estatales. Evolución de la oferta educativa. Espacios de participación para la toma de decisiones de política pública de actores clave. Configuración de las prácticas institucionales en el marco del modelo de gestión.	<b>Nivel de operacionalización del programa</b>  <b>Estilo de implementación</b>  <b>Articulación de la implementación</b> Estructura de la implementación: número de participantes, posibilidades formales de acceso a actores externos, características de las agencias. Modelo de coordinación intergubernamental	<b>Medida específicas en el terreno</b>  <b>Administración pública</b>  Estructura de la implementación: Control sobre los responsables, reclutamiento de directivos y personal, instancias de decisión, integración jerárquica.
<b>Objetivos de política</b>   <b>Coherencia</b>	<i>Objetivos generales y abstractos de política</i>  La declaración macro más general de objetivos y aspiraciones del gobierno en un área de política específica.  Metas del PNBV 2013-2017 para bachillerato	<i>Objetivos de política operacionalizables</i>  Las áreas específicas a nivel meso que se espera que las políticas aborden para alcanzar los objetivos de política.  Políticas específicas para cada meta del bachillerato	<i>Objetivos específicos de política</i>  Los requerimientos micro, específicos del terreno para alcanzar los objetivos de política.  Programas, proyectos y procesos.
Componentes de política		 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">                     Congruencia Convergencia                 </div>	
<b>Medios de la política</b>   <b>Consistencia</b>	<i>Preferencias generales de implementación de política</i>  Preferencias de largo plazo del gobierno de los tipos de dispositivos organizativos que se utilizarán para conseguir los objetivos de la política.  Intensidad de las preferencias Modelo de gestión	<i>Instrumentos operacionalizables de política</i>  Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos del programa.  Normativa, recursos, procesos	<i>Calibración de instrumentos específicos de política</i>  Los ajustes específicos de los instrumentos de políticas necesarios para alcanzar los objetivos de política.  Apropiación de los instrumentos y sus efectos Reglas organizacionales, criterios de individuos o grupos. Interacción entre normas.
	 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">                     Articulación                 </div> 		

Fuente: Adaptado de varios autores

Para el análisis del marco institucional del Sistema de Educación sobre los actores no estatales que intervienen en la política educativa en bachillerato, se utilizan las siguientes categorías:

- Intereses, estrategias y recursos de los actores que intervienen en la política educativa.
- Marcos de acción de los actores estatales y no estatales.
- Ideas, valores y símbolos entre actores estatales y no estatales.
- Movilizaciones de los actores.
- Efectos en la organización e impactos sobre el problema.

### **5.1. Estrategia metodológica**

Para esta investigación se han elegido los sitios de las entrevistas en territorio, en función del desempeño de los indicadores de bachillerato relacionados con las metas del PNBV 2013-2017, como parte de la estrategia metodológica de los casos anidados. Estos indicadores muestran desempeños bajos para la zona rural y para los quintiles de ingresos más bajos. Ya que la política educativa para bachillerato está pensada como un medio para alcanzar la equidad y el cierre de brechas, se ha realizado la selección en base al criterio de pobreza por ingresos hasta el nivel de provincia, que es lo que arroja la ENEMDU 2016, y la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, para determinar los cantones y poder definir el distrito educativo correspondiente.

#### **5.1.1. Muestreo para la selección de casos de observación**

Para seleccionar los centros educativos que se visitaron, se utilizó la base de datos de la AMIE 2016, mediante filtros por el cantón seleccionado por zona rural. Adicionalmente se observó el número de estudiantes del centro educativo y la existencia de abandono escolar en bachillerato, según los registros consultados. La siguiente Tabla muestra los porcentajes de incidencia de la pobreza por ingresos, para cada Zona Administrativa.

Tabla 6 Incidencia de la pobreza por ingresos por Zona Administrativa en Ecuador 2014-2016

País - Zona de planificación	2014	2015	2016
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
<b>Ecuador</b>	<b>22.5</b>	<b>23.3</b>	<b>22.9</b>
Z1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos	33.5	37.6	36.6
Z2: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana	22.7	26.1	30.1
Z3: Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo	26.7	30.1	33.2
Z4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas	28.5	30.9	23.3
Z5: Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos	33.1	30.4	27.4
Z6: Azuay, Cañar y Morona Santiago	22.2	22.3	22.0
Z7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe	22.9	20.6	23.5
Z8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón	13.8	12.6	13.9
Z9: Distrito Metropolitano de Quito	7.2	9.4	10.6

Fuente: INEC / ENEMDU en Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social SiCES

De acuerdo a estos indicadores, la Zona Administrativa que mayor pobreza por ingresos presenta es la Zona 1 con 36,6%, seguida de la Zona 3 con 33,2%. Para la Zona 3 se observa que para 2014 y 2015 existe un incremento de la pobreza por ingresos, mientras que para la Zona 1 se observa un incremento de pobreza para 2015 y luego una disminución para 2016. Además de esta observación, se realizó un comparativo de las provincias que conforman la Zona 1 y la Zona 3. Estos datos se presentan en la siguiente Tabla.

Tabla 7 Incidencia de la pobreza por ingresos en las provincias de las Zonas 1 y 3

Zona / Provincia	2014	2015	2016
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
<b>Zona 1</b>			
Esmeraldas	41.3	46.3	43.1
Carchi	30.2	33.5	35.2
Imbabura	24.9	26.6	27.8
Sucumbíos	31.8	39.3	37.9
<b>Zona 3</b>			
Pastaza	37.9	45.8	56.4
Cotopaxi	22.1	26.9	29.9
Tungurahua	20.9	17.9	21.8
Chimborazo	35.3	43.5	44.0

Fuente: INEC / ENEMDU en SiCES

De acuerdo a los porcentajes por provincia, Pastaza y Chimborazo son las que mayor pobreza por ingresos tienen. En el caso de la provincia de Pastaza, existe mucha dispersión de la población, dificultando el acceso a zonas remotas. Por esta razón se elige la coordinación Zonal 3 y la provincia de Chimborazo. Dentro de la provincia de Chimborazo, existen 5 Direcciones Distritales. Las que se eligen se hacen en función de pobreza por NBI, pues para nivel cantonal la ENEMDU no hace el cálculo de la pobreza por ingreso en este nivel de desagregación territorial. En la siguiente Tabla se presenta la organización de las Direcciones Distritales de la provincia de Chimborazo, con sus respectivos cantones y la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, por cada cantón, de acuerdo a los datos del Censo 2010.

Tabla 8 Pobreza por necesidades básica insatisfechas NBI según cantones de la provincia de Chimborazo

<b>Distrito</b>	<b>Cantón</b>	<b>NBI 2010 (%)</b>
1	Riobamba	46.5
	Chambo	70.0
2	Chunchi	75.1
	Alausí	87.1
3	Pallatanga	84.9
	Cumandá	69.0
4	Colta	93.3
	Guamote	95.5
5	Guano	81.0
	Penipe	73.7

Fuente: MINEDUC 2017, INEC / Censo 2010 en SiCES

Según estas cifras, los cantones que tienen un mayor porcentaje de pobreza por NBI son Colta y Guamote con 93,3% y 95,5% respectivamente, los mismos que pertenecen al cuarto Distrito Educativo de la provincia de Chimborazo. Una vez identificada la Coordinación Zonal y la Dirección Distrital, se realizó un filtro de los planteles educativos según el cantón y el sector rural. El filtro se realizó a la base de datos de las instituciones educativas de la AMIE para el año 2014-2015 fin. En Colta se define el colegio Santiago de Quito, cuya jurisdicción es bilingüe y en Guamote se define el colegio Dr. Emilio Uzcátegui, de jurisdicción hispana. La siguiente tabla muestra las principales características de estos planteles educativos.

Tabla 9 Abandono en bachillerato de las instituciones educativas visitadas en la provincia de Chimborazo

<b>Año</b>	<b>Nombre institución</b>	<b>Alumnos Bachillerato</b>	<b>Abandono</b>	<b>Porcentaje Abandono</b>	<b>Nacional Bachillerato</b>	<b>Nacional Abandono</b>	<b>Porcentaje Abandono</b>
2014-2015 fin	Santiago de Quito	92	6	6,52%	820.427	45.451	5,54%
	Dr. Emilio Uzcátegui	194	19	9,79%			
2013-2014 fin	Santiago de Quito	88	1	1,14%	828.263	53.755	6,49%
	Dr. Emilio Uzcátegui	183	4	2,19%			
2012-2013 fin	Santiago de Quito	78	5	6,41%	806.878	52.420	6,50%
	Dr. Emilio Uzcátegui	150	13	8,67%			

Fuente: MINEDUC, AMIE 2014-2015 fin, 2013-2014 fin y 2012-2013 fin



En ambos casos se observa abandono en bachillerato, en el caso de la institución Santiago de Quito representa el 6,5%; para la institución Dr. Emilio Uzcátegui representa el 9,8% del total de estudiantes de bachillerato, para el período 2014-2015 fin. Estas cifras superan el porcentaje nacional del 5,54% para el año analizado. Con respecto a la evolución de estos indicadores, en los tres años analizados, el número de estudiantes que abandonan el bachillerato disminuye entre el 2012-2013 y el 2013-2014. Sin embargo el número de alumnos que abandonan el bachillerato para el período 2014-2015 se incrementa en las dos instituciones educativas. De acuerdo a la información disponible, en el período 2014-2015 se registra el porcentaje más alto de abandono.

Referente al marco metodológico, la siguiente tabla recoge las principales variables, técnicas de recolección de datos, fuentes y procedimiento de análisis e interpretación, por cada uno de los objetivos específicos de la investigación.

Tabla 10 Marco metodológico de la investigación

Objetivos de conocimiento	Variables (o relaciones) a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procedimiento de análisis e interpretación
<b>Objetivo general:</b> Explicar las causas por las que existen fallas de implementación en la política de educación en bachillerato en Ecuador, a partir de la Ley Orgánica de Educación Intercultural 2011.				
Analizar cómo se configura el esquema de gobernanza en la política de educación a partir de la Constitución y la LOEI	<b>Caracterización del sector (capítulo 2):</b> 1. Características de las instituciones políticas: cambio ideológico del rol del Estado. (Macro) 2. Elementos de diseño del modelo de gestión, análisis sectorial. (Meso) 3. Características de la sociedad civil. (Micro)	Documentos Material audiovisual	Constitución, Leyes, Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales, Documentos técnicos del modelo de gestión, Bases de datos Documentales, ruedas de prensa, declaraciones públicas, entrevistas radio / televisión / prensa escrita.	Observación en función de la teoría:  Organización, codificación, interrelación e interpretación  Codificación de contexto
Analizar cómo se implementaron los instrumentos de política para alcanzar los objetivos planteados en bachillerato, en función de la coherencia y articulación con las metas de la política de educación	1. Estilos de implementación de la política pública 2. Lógica de apropiación de los instrumentos y sus efectos / Reglas organizacionales y criterios de individuos o grupos. Interacción entre normas. 3. Concordancia entre medios y objetivos en relación con el proceso.	Documentos Entrevistas Observación	Memorias técnicas, documentos de proyectos de educación en bachillerato, manuales de puestos y de procesos, manuales de gestión, código de ética.  Entrevistas con directivos y funcionarios del Ministerio de Educación, Directores Zonales, Directores de Centros Educativos	Organización, codificación, interrelación e interpretación  Observación en función de la teoría y observación empírica  Códigos de lo que piensa sobre las personas y objetos, códigos de procesos y actividad, esquemas preasignados, perspectivas de los sujetos
Explicar cómo opera el marco institucional del Sistema Nacional de Educación sobre los actores no gubernamentales que intervienen en la política de educación en bachillerato, a	Cinco variables de análisis y sus combinaciones 1. Actores: intereses, estrategias, recursos 2. Instituciones: Normas, marcos de acción 3. Resultados: Efectos (outputs) y resultados (outcomes)	Documentos Entrevistas Observación Material audiovisual	Acuerdos ministeriales Convenios con Organismos Multilaterales, Cooperación, Presupuesto	Observación en función de la teoría y observación empírica  Organización, codificación, interrelación e interpretación

partir de la aprobación de la LOEI	<p>4. Representaciones: Categorización de ideas, valores, símbolos</p> <p>5. Procesos: movilización, coaliciones, conflictos</p>		<p>Entrevistas a directivos y funcionarios del Ministerio de Educación, Maestros, Directores de planteles educativos, Estudiantes, Directivos / ex directivos de la UNE (anterior y actual)</p> <p>Participación como observador y completamente observador</p>	Códigos de relación y estructura social, estrategia.
------------------------------------	--	--	---	--

Fuente: Adaptado de Creswell 2001, 173-201

## **Capítulo 2**

### **Descripción de la política educativa**

Una vez expuesto el marco teórico y metodológico que guía la investigación, en el presente capítulo se describen los principales elementos de la política educativa, sobre todo en sus objetivos relacionados al bachillerato. Los argumentos y justificaciones para que el Estado provea educación, son variados y hallan asidero desde distintas perspectivas como la histórica, la económica y la social. La educación también constituye un tema de debate político por el rol que representa para el desarrollo de una sociedad. En torno a estos elementos existen diferencias de criterios con respecto a la influencia que tiene la educación, tanto a nivel individual como colectivo; también hay diversidad de criterios con respecto a la manera en que el sistema debe configurarse, gestionarse y financiarse; a esto se añade la discusión sobre cómo estos sistemas pueden contribuir a la generación de igualdad.

El interés del Estado al asumir la dirección de la política educativa desde una perspectiva institucional normativa, es garantizar una mayor externalidad social, cumplir con los objetivos distributivos para eliminar las inequidades y otro conjunto de propósitos que están atravesados por valores como la garantía de derechos, todos ellos reflejados con mayor o menor énfasis en la política educativa. Sin embargo, estos elementos conceptuales también están relacionados con un contexto en el que los distintos instrumentos de política operan, para implementar las políticas públicas.

Este capítulo está estructurado en tres secciones: en la primera sección se expone el sustento teórico de la provisión educativa por parte del Estado, las justificaciones sobre el rol que debe asumir el Estado con respecto a la educación, los elementos en relación con la política educativa y las disyuntivas en torno a las decisiones de política educativa, las mismas que están marcadas por la orientación política. En la segunda sección se describe el contexto latinoamericano y el de Ecuador relacionado con el bachillerato, así como los elementos principales del descentramiento estatal planteado por Pierre y Peters (2000). En la tercera sección se identifican los principales elementos de la política pública educativa para bachillerato en Ecuador, a partir de la Constitución de 2008. Esto incluye la base programática de la política: los postulados de la planificación, objetivos y metas; los instrumentos de política y la descripción de la falla de la política.

## **1. La provisión de la educación por parte del Estado**

El origen de la política de educación responde a un proceso histórico, donde se combina la modernización y secularización. Arcos (2008, 30) atribuye a la modernización, la capacidad de extraer del ámbito familiar y la comunidad tradicional, los procesos de educación y socialización. Mientras que la secularización puso límites a la intervención de la iglesia en la educación. De esta manera la educación empieza a ocupar el espacio público, convirtiéndola en un ámbito propicio para las políticas públicas.

Desde una perspectiva económica, una mejor educación se ve reflejada en un aumento de la productividad, incrementando los salarios de los trabajadores. Este incremento de salarios obtenido por una mejor y mayor educación produce unas externalidades positivas expresadas en un rendimiento privado alto. El rol de la educación tiene así una influencia con el nivel de ingresos, esta relación entre educación e ingresos en la edad adulta ha sido explicada por la teoría del capital humano (Herrera 2010, 1). A nivel macro, las implicaciones de esta relación evidencian una correlación entre la educación y el crecimiento económico, que llevan a considerar al conocimiento y capital humano como determinantes del crecimiento de un país en el largo plazo (Herrera 2010, 2).

Desde un punto de vista social, las externalidades individuales generadas por la educación, pueden transformarse en externalidades sociales. Esto puede verse reflejado cuando una mayor educación contribuye a conseguir mejoras en el conjunto de la sociedad, por ejemplo mejorar el bienestar, la cultura, el comportamiento político, entre otros aspectos sociales (López-Bazo y Moreno 2003, 18). Esto impulsa un rol activo del Estado y su intervención en el ámbito educativo y del capital humano.

Con esta intervención el Estado busca asegurar un nivel mayor de productividad, de modo que las externalidades pasen de ser privadas a ser sociales. Esto significa que el gasto y las inversiones en educación deben tener un fin distributivo, de modo que pueda garantizarse el acceso sin importar las condiciones socioeconómicas, “las oportunidades de los jóvenes no deben depender de la riqueza de sus padres” (Stiglitz 2000, 449). La finalidad distributiva de la educación es una de las principales justificaciones para que el Estado intervenga en la educación.

Que la educación concierna a la esfera pública, es una de las características de las sociedades modernas y ha sido el resultado de complejos procesos sociales y políticos. En los países de Europa occidental, los sistemas de educación públicos se instauran durante el siglo XIX. De esta manera el Estado empieza a ampliar su campo de acción hacia el ámbito social, como garante de la solidaridad de la sociedad, para lo cual requería de los medios para realizar dicha tarea (Donzelot 2007). El Estado, entonces, se hace responsable de la articulación de lo económico y lo social de acuerdo al planteamiento keynesiano, donde “[...] el Estado apareciera como un poder ya no sólo protector de su solidaridad, sino como administrador efectivo de su progreso [...]” (Donzelot 2007, 127).

En el ámbito educativo se dan interrelaciones con el entorno donde confluyen aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y globales. Estas complejidades se evidencian en las dificultades y disyuntivas que plantean las políticas educativas. Al respecto Stiglitz (2000, 450-464) aborda algunas de estas dificultades como: los resultados educativos, el nivel de gasto en este sector, el esquema que regirá el sistema educativo, la configuración política institucional centralizada o descentralizada, los indicadores educativos que den cuenta del sector, la disyuntiva entre eficiencia y equidad.

## **1.1. Disyuntivas de las políticas educativas**

### **1.1.1. Resultados educativos**

Con respecto a los resultados educativos, existen dos teorías dominantes que son: la teoría del capital humano y la teoría de la selección. La primera tiene que ver con el principio de incremento de cualificaciones de una persona, lo que lleva a un aumento del salario y por tanto a un incremento en su productividad (Herrera 2010, 1). La discusión central es que este incremento en productividad y salarios se debe a la educación. Una variación de esta teoría está relacionada con el papel socializador de la educación, y sostiene que mientras más tiempo está una persona expuesta a la educación, adquiere más habilidades y cualificaciones sociales, que las vuelve más competentes en el trabajo (Stiglitz 2000, 450).

Por otra parte, la teoría de la selección es una crítica a la teoría del capital humano, sostiene que la educación es útil para identificar capacidades y productividad individual, señalando a los individuos más productivos y capaces. Esta teoría pone en duda la eficacia de la educación sobre la productividad (Fermoso 1997, 149-150). Estos individuos que han sido identificados o señalados por el sistema educativo pueden acceder a mayor paga en el mercado laboral por

dicha identificación. De acuerdo a esta teoría los rendimientos sociales de la educación son menores que los rendimientos privados. Aunque exista una diferenciación de teorías, en la práctica se reconoce que los rendimientos de la educación se deben tanto por la cualificación como por la selección, pero no se puede determinar la magnitud en la que cada uno de estos factores aporta (Stiglitz 2000, 451).

De acuerdo a Arcos y Vásquez (2008, 191) los resultados educacionales provienen de varios factores, y son: la educación formal, la habilidad natural, los antecedentes y educación familiar, y la situación de carencia, pobreza o exclusión. Los resultados de la educación formal se evidencian en la eficiencia y la equidad. La eficiencia es la capacidad del sistema educativo para promover estudiantes que ingresan a un nivel dentro de un plazo en una mayor proporción. La equidad está relacionada con la distribución de los resultados, es decir que una población pobre está asociada con peores resultados, y por tanto con peores ingresos. En el ámbito de la educación Barr (1998 en Arcos y Vásquez 2008, 191) establece que la equidad de oportunidad es la posibilidad de acceso a igual educación a todas las personas que tienen las mismas habilidades y preferencias, independientemente de otros aspectos como el ingreso. Existe una relación entre el nivel de gasto y los resultados educativos esperados, porque el gasto no necesariamente tiene relación directa con los rendimientos educativos, sino que también influye la estructura del gasto (Stiglitz 2000, 453). Los resultados educativos requieren de indicadores que den cuenta de dichos resultados, el propósito de los indicadores es dar cuenta del nivel del logro de la política educativa. Su utilidad está orientada a mejorar la educación, y establecer metas para lograr dichos objetivos. Contar con cifras de resultados a nivel de establecimientos educativos es útil en un esquema de incentivos en función de resultados. Mediante estos resultados es posible determinar el mejor esquema educativo para el sistema de educación (Stiglitz 2000, 461).

Los indicadores de resultado no sólo aportan al entendimiento de la situación y diagnóstico sectorial, sino que también sirven para hacer comparaciones, entender la evolución del sector educativo y proponer políticas públicas y reformas educativas, para alcanzar unas metas deseadas. Aunque las mediciones tienen ventajas para la gestión, por otro lado pueden generar comportamientos, a nivel de implementación, orientados únicamente a las métricas, causando efectos no deseados que pueden perjudicar a los mismos beneficiarios. Para Hood (2011), los mecanismos de medición de resultados entran en conflicto a la hora de distinguir entre “libertad para gestionar” y “libertad para elegir”. Esto evidencia que estos instrumentos y

mecanismos no son neutrales, y pueden explicar en gran medida esos efectos “perversos”. (Hood 2011, 56 y Lipsky 1995).

### **1.1.2. Esquema educativo que rige**

El esquema educativo se configura según el rol que el Estado le asigna a la educación, pues el mercado en el ámbito educativo tiene características que no satisfacen las condiciones para que funcione la competencia. Por esa misma razón el Estado interviene, ya que de no ser así se profundizaría la estratificación social y económica donde los más aventajados pueden acceder a una educación de mayor calidad. Cada Estado elige la configuración del sistema educativo entre monopolio estatal, sistema mixto y el cuasi mercado<sup>10</sup>. En un esquema de cuasi mercado no necesariamente se incrementa la eficiencia, pues en una sociedad siempre existen niños difíciles (Stiglitz 2000, 457).

En el caso de Latinoamérica, Díaz (2016, 23) observa que existen distintas configuraciones del esquema educativo. En países como Argentina, Uruguay, Brasil y México existe un modelo estatal predominante, por una fuerte tradición de la educación pública. Casos como los de Honduras, Nicaragua, El Salvador se ha buscado un modelo de participación de las organizaciones sociales y sin fines de lucro. En Países como Colombia y Perú se han apoyado en el sector privado de la educación, sin entrar a instaurar un cuasi mercado como en el caso de Chile.

En el caso del Ecuador, el esquema de organización del sistema educativo, desde educación inicial hasta bachillerato, es mixto. El esquema mixto significa que para la provisión y financiamiento de la educación participan los sectores público y privado. Es por esto que

---

<sup>10</sup> Desde la perspectiva de economía ortodoxa, las dotaciones limitadas de bienes enfrentan necesidades ilimitadas, que obligan a un uso eficiente de esos recursos. Para lograrlo existen distintas formas de organización de la economía. En una economía de mercado la producción y el consumo responden a decisiones privadas en un intercambio voluntario, cuya mediación son los precios. En una economía autoritaria, el Estado toma las decisiones económicas a través de la propiedad de los recursos y la coerción. Empíricamente se combinan estos modelos en una economía mixta que se caracteriza por la intervención estatal en una lógica de decisiones de mercado (Samuelson 2010, 4-8). La economía mixta permite conformar cuasi mercados, que son mecanismos creados para reemplazar proveedores estatales y operan en función de oferta y demanda. Desde la oferta se genera competencia entre proveedores del servicio para captar demanda, pero no son de carácter privado ni su objetivo es maximizar los beneficios. La demanda en este esquema, no se determina por el poder adquisitivo sino por la libertad de elección dentro del sistema existente. En los cuasi-mercados confluye la dinámica de competencia donde los precios no son el término de las transacciones; y la intervención estatal como regulador de la oferta y la demanda (Le Grand y Bartlett 1993, 10).



existen instituciones educativas estatales, fiscomisionales, municipales y privadas (Espinosa 2008, 275). En los establecimientos públicos fiscales, la provisión de servicios está enmarcada en una estructura centralizada por el Ministerio de Educación, con elementos de desconcentración hacia zonas, distritos y circuitos. El esquema de financiamiento es de subsidio a la oferta y persiste un cálculo inercial del presupuesto, de acuerdo al distributivo de sueldos y otros gastos (Espinosa 2008).

### **1.1.3. Arquitectura institucional del sistema educativo**

Otra discusión importante en relación a la política educativa y sus reformas, es el esquema político administrativo del sistema escolar, la disyuntiva se plantea entre un esquema centralizado o descentralizado. La idea de descentralización surge de la necesidad de resolver los problemas de control que tienen las grandes burocracias, trasladando la autoridad directamente al centro escolar, de modo que el director y los padres tengan mayor control (Stiglitz 2000, 460); y dejando la competencia educativa en manos de las autoridades locales. Al momento de delegar la competencia educativa en manos de los planteles escolares, los padres y gobiernos locales, se corre el riesgo de generar desigualdad, pues el desarrollo de las escuelas dependerá de la discrecionalidad de los responsables, así como de los recursos locales que se puedan generar para su sostenimiento (Stiglitz 2000, 461). De este modo la calidad educativa pasa a depender de la gestión de sus encargados, y de la ubicación geográfica beneficiando a las escuelas que se encuentran en zonas más desarrolladas y con niveles de rentas más elevados. Debido a las asimetrías que esto genera, es necesario que desde el Estado se consideren mecanismos que promuevan el mejoramiento de las escuelas rezagadas, y alcancen el mismo nivel que las mejores. Estos mecanismos entran a operar a través de la arquitectura institucional.

A las relaciones entre la unidad educativa y las unidades de gestión que las gobiernan se denomina arquitectura institucional. “[...] la arquitectura institucional de un sistema escolar se refiere a la manera como están organizadas estructuralmente las escuelas de ese sistema, lo que incluye las relaciones de poder y de otro tipo [...]” (Cevallos 2016, 57). Existen tres modelos: el modelo centralista tradicional o burocrático regulado, el modelo descentralizado o autonómico-desregulado que se planteó como alternativa al primer modelo, y el autonómico-regulado que se plantea como alternativa a los dos anteriores.

De acuerdo a Cevallos (2016, 69) con la reforma del Estado que se emprendió en Ecuador a partir de la Constitución de 2008, el establecimiento de la nueva normativa educativa, y el nuevo modelo de gestión de este sector, el modelo de arquitectura institucional que se adoptó fue de tipo autonómico-regulado. En este modelo la autonomía a los centros educativos se transfiere progresivamente a medida que demuestran su capacidad de asumir dicha autonomía, hasta alcanzar la gestión basada en la escuela. Por tanto se considera a esta autonomía relativa, pues el rol del Estado asume un liderazgo flexible en una relación cooperativa profesional entre el Estado y los centros educativos, y de esta manera traslada las capacidades hacia dichas escuelas (Cevallos 2016, 63-64).

La arquitectura institucional refleja en buena medida el modo de gobernanza del sector educativo como subsistema de políticas. En el Ecuador se planteó una arquitectura institucional autonómica-regulada, y por otro lado se emprendió en la recuperación de la rectoría de la educación. Estos dos elementos sugieren la existencia de una tensión, donde prevaleció un modo de gobernanza predominantemente jerárquico, con el Estado como actor hegemónico de la política educativa.

La recuperación de la rectoría por parte del Ministerio de Educación fue una acción prioritaria, por el proceso de desgaste en este sector, la inestabilidad política, el debilitamiento institucional, la expansión desordenada de la oferta privada, y los resultados poco satisfactorios en educación. Por otra parte, existía ya en marcha un proceso de descentralización de la educación, que con el cambio del modelo de gestión quedó trunco, para dar paso a la implementación de la nueva arquitectura institucional en la que entró a operar el modelo de gestión. De este modo se evidencia una falta de coherencia entre la recuperación de la rectoría y la arquitectura institucional, donde surge una dificultad para instrumentalizar la política educativa en bachillerato y que repercute en la gobernanza.

De acuerdo a los tres ejes de análisis propuestos por Longo (2009), es posible observar este modo de gobernanza. En cuanto a la acción política del gobierno, se consigue el desbloqueo del gremio de maestros que históricamente bloqueaba cualquier intento de cambio (Segovia y Andrade 2016, 45), y es posible implementar la reforma en el sistema educativo. A esto se suma la estabilidad política desde el 2007, que se reflejó en la estabilidad y permanencia prolongada de los ministros de educación en el cargo. Esto se amplía en el tercer capítulo, en la sección 2.1.

En cuanto al eje de la gestión pública, el nuevo modelo de gestión se utiliza como el instrumento que le dota de capacidad al gobierno para la integración territorial para conseguir una ampliación de la oferta educativa estatal (Longo 2009), con una coordinación de tipo jerárquico (Bracho 2010). A decir de Segovia y Andrade el nuevo esquema de gobernanza logra la viabilidad política y mejora la gestión pública, en desmedro de la participación de la sociedad civil (Segovia y Andrade 2016) y de los actores no estatales. Aunque se enuncie la participación ciudadana en el proceso de planificación, en la práctica existe menos participación de los actores no estatales en la formación de políticas públicas<sup>11</sup>, restringiendo también la posibilidad de controles ciudadanos de la gestión pública (Arellano 2016, 175).

### **1.2. Disyuntiva entre eficiencia y equidad**

Uno de los propósitos por los cuales el Estado interviene en la educación para su provisión, es procurar la igualdad de oportunidades (Stiglitz 2000, 462), y al hacerlo se enfrenta con dificultades y decisiones que han sido anteriormente expuestas. Una de las disyuntivas más importantes que el Estado debe enfrentar al entrar en temas de política educativa, es tomar sus decisiones basándose en un objetivo de eficiencia o de equidad, y dependiendo de ello hará sus decisiones para la priorización del gasto. Este elemento está vinculado al lineamiento político, por tanto a la ideología que subyace en dicho lineamiento.

Estas decisiones pasan por la manera cómo se distribuye el gasto, frente a asimetrías entre la educación pública y privada, urbana y rural, preferencias individuales distintas, posibles maneras de financiamiento. El modo en cómo se financia y se distribuye el gasto, responderá a uno de estos principios: eficiencia o equidad. Pues no es lo mismo asignar un gasto igual para todos los individuos, que asignar mayores recursos a aquellos individuos más desaventajados, en desigualdad de condiciones de partida (Stiglitz 2000, 463).

Con relación a la eficiencia, esta se mira en dos aspectos: la eficiencia interna y la eficiencia externa. La eficiencia interna tiene que ver con el modelo de gestión y administración del servicio educativo, los procesos internos de dicho modelo, el uso y asignación de los recursos, el financiamiento del servicio, los arreglos institucionales para que el funcionamiento e interacción los actores sean óptimos. La eficiencia interna representa un indicador de calidad (Arcos y Vásquez 2008, 192).

---

<sup>11</sup> La autora hace referencia a tres Decretos ejecutivos: N° 982 de 2018 y N° 16 de 2013 y N° 739 de 2015, los mismos que se refieren a las reglamentaciones de las organizaciones sociales.

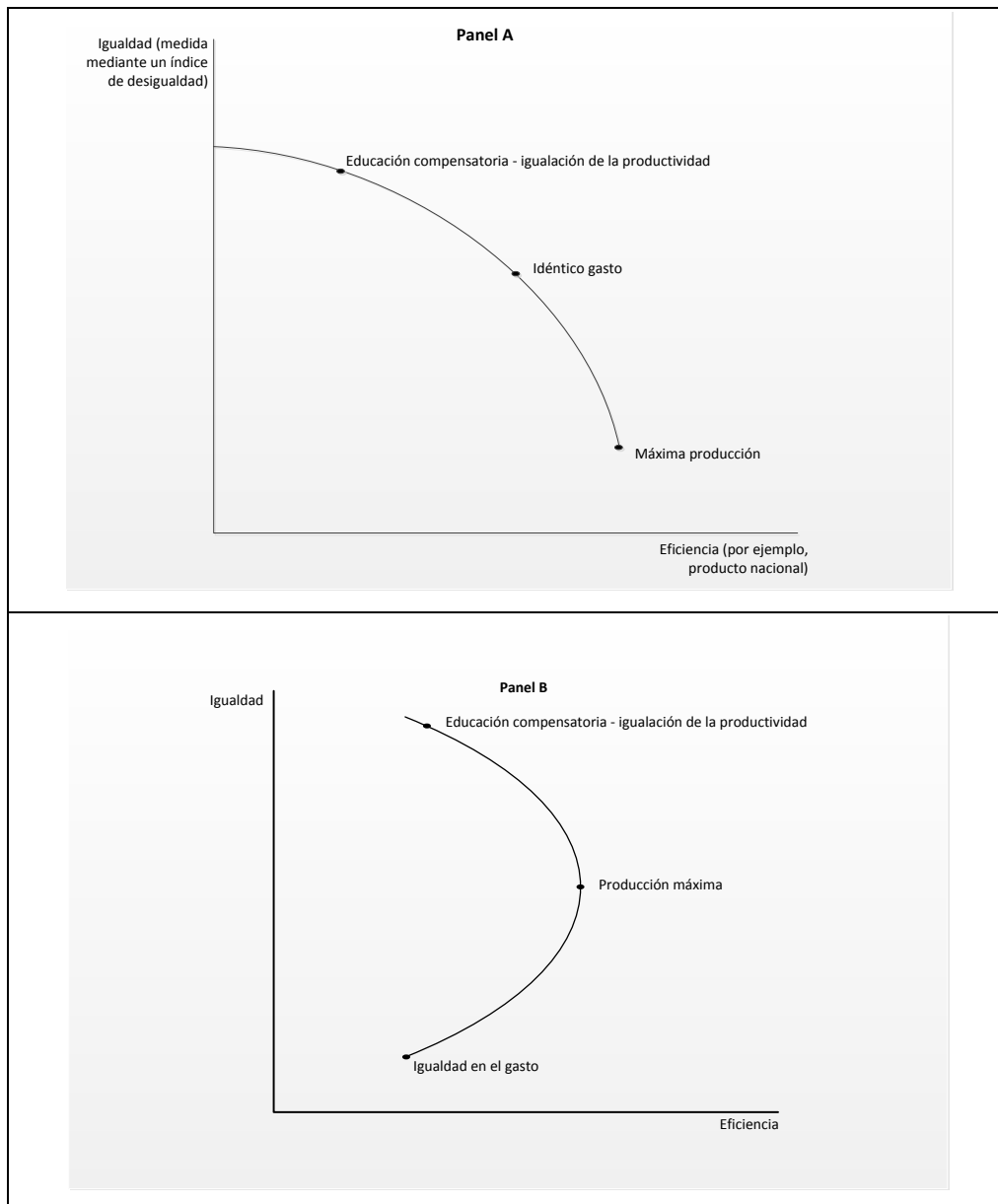
La eficiencia externa es cómo se utilizan los recursos en la educación hoy (eficiencia estática) y para promover el crecimiento económico (eficiencia dinámica). En un contexto de recursos limitados, la ineficiencia puede significar probable exclusión, por tanto mayor inequidad. En un ambiente de superávit de recursos, la ineficiencia representa alto costo de oportunidad para otros gastos sociales. La manera de mediar la eficiencia externa es a través del logro de objetivos sobre todo de cobertura, dado un monto de recursos. Las medidas más comunes de la eficiencia externa son la repitencia y la deserción (Arcos y Vásconez 2008, 191). Estos son resultados directos de la eficiencia externa.

A través de la repitencia se mide la eficiencia del sistema educativo, pues tiene dos implicaciones: primero, es un costo que se convierte en disponible cuando la repitencia se reduce; y segundo, representa recursos fiscales que pueden ser utilizados en otros sectores, o en la ampliación de la cobertura. La repitencia, por el lado de los estudiantes, también está relacionada con deserción y por lo tanto con menor matrícula, lo que se evidencia en menor cobertura del sistema educativo (Arcos y Vásconez 2008, 191-192).

Los resultados indirectos de la eficiencia externa se evidencian en la relación entre la educación del bachillerato y el mercado de trabajo. La relación entre educación y empleo se asocia a diversos factores económicos y sociales, factores educativos y características del mercado laboral, y en consecuencia de la demanda de dicho mercado de acuerdo a la formación (Arcos y Vásconez 2008, 205).

El principio en torno a la distribución del gasto es lograr la maximización de la producción, o eficiencia, pero conseguir la equidad no significa igualdad en el gasto. En los siguientes Gráficos se muestra cómo opera este principio, que finalmente está atravesado por los valores que Arcos (2008) menciona como parte de la economía política educativa, cuando se escoge entre eficiencia e igualdad.

Gráfico 1 Equidad y eficiencia en los gastos dedicados a educación



Fuente: Stiglitz<sup>12</sup> 2000, 47

Los Paneles A y B del gráfico representan la relación que existen entre la eficiencia educativa y la igualdad respecto al rendimiento marginal, donde no es suficiente un gasto idéntico para cada estudiante, porque siempre aprovecharán más los que están en mejores condiciones. Si se maximiza la eficiencia, el gasto se destinará únicamente a los más capacitados, generando

<sup>12</sup> “Panel A. El rendimiento marginal de la educación es más bajo en el caso de las personas más pobres [...] cualquiera sea el nivel de gasto en educación. Por tanto, para maximizar la producción es necesario gastar más en las personas más ricas. Gastando la misma cantidad, la producción disminuye, pero la igualdad aumenta. La educación compensatoria [...] exige gastar incluso más en las personas más pobres, reduciendo la producción pero aumentando la igualdad. Panel B. En este caso, es posible que las personas más pobres tengan un nivel de renta más bajo cualquiera que sea el nivel de gasto en educación, pero un rendimiento marginal más alto. En este caso, para maximizar la producción [...] es necesario gastar más en las personas más pobres. Gastando la misma cantidad en cada una, disminuirá, pues, tanto la igualdad como la eficiencia.” (Stiglitz 2000, 471)

un bajo nivel de igualdad. Si se desea tener iguales resultados, es necesaria una educación compensatoria, disminuyendo de esta manera la eficiencia en términos de producción total. Dependiendo de los objetivos que la política educativa quiera alcanzar, entonces se diseñarán las estrategias que estén encaminadas ya sea hacia la eficiencia o hacia la equidad.

La teoría y los estudios empíricos sobre educación y equidad, evidencian que la desigual distribución de la educación representa un factor básico en la desigualdad de distribución de los ingresos, destrezas y oportunidades (Atkinson 1983, 130 en Arcos y Vásconez 2008, 215). También es importante el impacto intergeneracional relacionado con la equidad, donde se observa que mayores niveles de escolaridad están asociados con padres y madres con mayores niveles de educación.

Esto implica que además de la disyuntiva de eficiencia y equidad, subyacen disyuntivas de gestión entre autonomía y control central, libertad de elección de los padres y derechos de los niños. En países de América Latina incluso se plantean disyuntivas entre cobertura y calidad educativa. Waissbluth (2010) y Loyo Brambila (2010) observan que la ampliación de cobertura afecta la calidad educativa (Waissbluth 2010, 2). De acuerdo a estos estudios, no se pueden cumplir metas de cobertura y calidad al mismo tiempo.

## **2. Contextualización**

Desde una perspectiva histórica, Jason Beech (2007, 154), sostiene que los sistemas educativos en América Latina han estado sujetos a la influencia internacional, desde la época de la conquista española, pues la educación tuvo influencia Jesuita. Más tarde se implementó el método lancasteriano como parte de los movimientos independentistas, para desembocar en los sistemas modernos de principios del siglo XX, semejantes a los modelos europeos. De acuerdo al autor, los actuales sistemas educativos de la región se han ido conformando en estructuras relativamente similares, pero con rasgos diferenciados, que derivó en distintos resultados de la educación (Beech 2007, 155).

A partir de la década de 1980 los países de América Latina forman parte de una oleada de reformas en el ámbito educativo, partiendo por un cambio legislativo de las mismas. Los principios legales que dieron lugar a las reformas fueron: la descentralización, autonomía escolar, profesionalización docente, currículum basado en competencias, sistemas centralizados de evaluación del rendimiento (Beech 2007, 156). Estas reformas provocaron

rupturas con las políticas previas, y significaron la adaptación de los sistemas educativos hacia las condiciones globales y competencias requeridas para el siglo XXI.

En Latinoamérica, existen brechas en términos de acceso, retención y culminación del sistema educativo, ligadas a los sectores más vulnerables de la población como las zonas rurales, los grupos étnicos de la región, y condiciones de pobreza. A esto se suma la brecha en calidad educativa, que no se evidencia únicamente al existir una comparación con los países de la OCDE, sino también al interior de cada país entre quintiles socioeconómicos. Estas brechas significan también una desventaja al momento de construir y orientar una sociedad del conocimiento (Trucco 2004).

En este sentido, la política educativa en la región ha tenido gran importancia, dado el valor intrínseco de la educación como derecho humano fundamental, así como una noción instrumental por las implicaciones de beneficio en temas de productividad, participación social y democracia, reducción de la pobreza, inequidad de ingreso e inclusión, mejoras en el crecimiento económico, entre otros (Ponce 2010, 23). A esto se añade la evolución del rol de la educación en concomitancia con los modelos de Estado y los objetivos de política pública (Arcos 2008).

### **2.1. El contexto del sector educativo en el Ecuador**

El Ecuador también tuvo influencia de las agendas externas de organismos supranacionales en la política educativa. Se distinguen dos momentos distintos en estas políticas: el primero enfocado en el acceso que tuvo su auge en la época desarrollista y se extendió hasta inicios de la década de 1980 (Arcos 2008), y el segundo momento en la calidad que tuvo su auge en la década de 1990. De acuerdo a Luna (2012, 300), durante estas etapas el enfoque estuvo en la educación primaria, se destaca el esfuerzo de la educación técnica, caracterizada por una desarticulación entre la educación básica y la superior.

A partir de la década de 1990 es notorio el debilitamiento de la dirección y rectoría del Estado en el sector educativo, que vino acompañado de ajustes económicos que disminuyeron los recursos asignados. El presupuesto asignado para educación pasó del 21,72% en 1985 al 8,01% en 2000 del presupuesto general del estado (Luna 2012, 301). A esta disminución presupuestaria se sumó el debilitamiento institucional del Ministerio de Educación al crearse la “unidades ejecutoras” (Luna 2012) que administraron los proyectos más importantes y

captaron los mejores cuadros; hubo una gran autonomía de la provisión de educación privada por el éxodo de la clase media hacia estos centros educativos; también hubo una alta rotación de autoridades debido a la inestabilidad política que caracterizó al período entre 1996 y 2006. Por otra parte, durante dicha década se desarrollaron sistemas de información y producción de información crítica de utilidad para la toma de decisiones, la misma que provenía de actores no estatales (Luna 2012, 301), junto con el surgimiento de propuestas educativas por parte de actores locales, que a pesar de tratarse de ser espacios escasos y localizados, generaron alternativas tendientes a la integralidad (Luna 2012, 302).

A partir del 2007, se pone en marcha una importante reforma del Estado, que tiene su asidero en la aprobación de una nueva Constitución de la República en 2008. Esto implicó la revalorización del sector educativo, al mismo que se le reconoce como la clave del desarrollo y su vocación social, visión que se plasmó en la nueva normativa, planificación de largo plazo, incremento de presupuesto y continuidad de las autoridades a cargo del Ministerio de Educación (Luna 2012, 303).

De acuerdo a Luna (2012, 305) la reforma educativa contempla varios aspectos como: educación inicial, alfabetización, reforma curricular, rol docente y gestión. Los aspectos de esta reforma que se relacionan más directamente con el bachillerato son: la reforma curricular, el rol docente y la gestión. A pesar del esfuerzo en llevar adelante una reforma integral, existe actualmente un debate en torno a estas reformas por el corte tecnocrático, limitada participación y poca socialización. Existen expertos que son críticos en relación a la reforma, como Rosa María Torres<sup>13</sup>.

## **2.2. El descentramiento del Estado en la política educativa**

Las políticas públicas en el ámbito educativo presentan complejidades por las interrelaciones que la educación tiene con el entorno. Estas interrelaciones tienen lugar con los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y globales. Al respecto, Pierre y Peters (2000), se refieren al triple descentramiento que ha tenido el Estado en estos tres aspectos.

Descentramiento hacia arriba: de acuerdo con Pierre y Peters (2000, 84-87), los organismos internacionales cada vez han tenido más importancia e injerencia en los países, al momento de

---

<sup>13</sup> Experta en educación y asesora internacional, es *blogger* sobre temas educativos <http://otra-educacion.blogspot.com/>



determinar agendas de política pública. Estas condiciones de relación entre el Estado y las instituciones supranacionales, representan un reto en el modelo de gobernanza ante procesos que se van fortaleciendo. Una de las razones por las que los organismos supranacionales han tenido injerencia en los Estados, es porque los problemas de política pública se han asumido con similitudes entre distintos países, lo que puede facilitar aprendizajes y estrategias para desarrollar nuevos conceptos de política pública.

En este sentido, en el año 1990 Ecuador se adhirió a la iniciativa Educación para Todos 2015 que se originó en un organismo supranacional. Esta iniciativa fijó seis metas, las mismas que estaban enfocadas en educación inicial y básica, y que luego de una década mostró pocos avances. Para el año 2000 se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM acordados por los países miembros de Naciones Unidas, el objetivo 2 correspondió a temas educativos, siendo prioridad alcanzar la universalización de la educación básica hasta el año 2015. En la Cumbre Mundial de 2005 el compromiso de los países firmantes para cumplir los ODM fue ratificado (Segovia y Andrade 2016, 24).

A partir del 2007 continúa el monitoreo de los ODM, y para 2016 se da un cambio de los ODM por los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, aprobados por 193 países. De forma paralela en el 2010 se firma el Proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” entre los países iberoamericanos. Otros esfuerzos importantes en la región, a los cuales Ecuador se adhirió, estuvieron relacionados con la evaluación de logros de aprendizaje de las Pruebas SERCE<sup>14</sup> (2006) y TERCE (2013), que fueron coordinados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe UNESCO-OREALC (Segovia y Andrade 2014, 32).

Para el 2015 Ecuador se suma a las pruebas PISA<sup>15</sup> del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (Segovia y Andrade 2016, 32). Luna (2012, 304) sostiene que la rectoría demuestra tensiones con la cooperación internacional, dada la dificultad en concretar

---

<sup>14</sup> SERCE Y TERCE son el segundo y tercer estudio regional comparativo realizado en países de Latinoamérica, para evaluar el desempeño escolar en tercer y sexto grado de primaria en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales (sólo sexto grado). Este estudio no sólo consiste en la medición de logros de aprendizaje sino también en relacionar el aprendizaje con los contextos. La UNESCO estuvo al frente de estos estudios.

<sup>15</sup> El Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), evalúa a los estudiantes próximos al final de la educación obligatoria, para conocer si han desarrollado las habilidades y conocimientos para participar en la sociedad del saber. Estas evaluaciones son realizadas por la OCDE.

acuerdos y canalizar recursos, teniendo en cuenta que hay compromisos que el país debe cumplir en torno a las agendas internacionales.

El segundo descentramiento del Estado, según Pierre y Peters (2000, 87-89), es hacia abajo, y está relacionado con las dinámicas locales. Esto ha provocado un fortalecimiento en los procesos de descentralización o desconcentración, y ha tomado distintas modalidades de acuerdo al contexto de cada país. Este descentramiento ha logrado dotar de empoderamiento a los gobiernos locales y facilitar los procesos participativos de la sociedad civil. La descentralización también responde a la necesidad de contar con servicios públicos menos estandarizados de manera que den mejor respuesta a las necesidades locales. También ha sido una manera de tener un mejor control presupuestario a nivel local, cuando se ha descentralizado el manejo de los recursos.

Entre los años 2000 y 2006, los gobiernos provinciales y municipales en el Ecuador asumieron tres competencias educativas: infraestructura y equipamiento que comprendió la reparación y construcción de aulas, baterías sanitarias y cerramientos, además de la dotación de mobiliario; contratación de maestros bonificados; y distribución de textos escolares (Samaniego 2008 en Cevallos 2016 ,67).

A partir de la Constitución de 2008 la rectoría del sector educativo recae sobre el Ministerio de Educación, y las competencias en educación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales sólo mantuvieron la competencia la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y su equipamiento, de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (COOTAD Art. 55 literal g). El papel de los gobiernos autónomos descentralizados es considerado como concurrente en la gestión de la infraestructura física, y es el gobierno central el que asume la rectoría y definición de las políticas nacionales en educación (COOTAD Art. 138).

El descentramiento estatal hacia afuera, tiene que ver con delegar aquellas funciones tradicionales del Estado a las esferas no estatales. Los mecanismos como se ha realizado este traslado de funciones son muy variados, y están también estrechamente relacionados con los contextos. Los acuerdos público-privados se han vuelto instrumentos para ampliar las capacidades del Estado en la provisión de servicios. Aunque esta manera de cooperación tiene

muchas críticas, es una manera de lidiar con las restricciones que existentes desde el Estado, para así alcanzar los objetivos de política pública (Pierre y Peters 2000, 89-91).

De acuerdo a Luna (2012, 304), la recuperación de la rectoría en la educación por parte del Estado, fue importante por la dispersión y desorden que existía en el sector, además de la injerencia del gremio de maestros en las decisiones del Ministerio. Sin embargo, el autor sostiene que la construcción de dicha rectoría se fundó en el centralismo y la exclusión, al no haber existido una real participación ni incorporación de los actores sociales en la propuesta de reforma. Para que la reforma tuviera éxito se requirieron alianzas, y no únicamente señalar que ha sido el resultado de un proceso participativo como mecanismo para conseguir convergencias. La importancia de la participación social es la legitimidad que llega a tener el proceso, fortaleciendo el sistema educativo. El descentramiento hacia afuera se evidencia en la composición de la oferta del sistema educativo, es decir un sistema mixto (Espinosa 2008), como se explica en el apartado 1.1.2. del segundo capítulo; y la evolución de los actores no estatales en la participación de la política educativa.

El cambio constitucional que otorga rectoría y facultad de diseño de política pública al Ministerio de Educación, ha ido modificando la configuración de la oferta educativa en el Ecuador. Para el 2008-2009, el número total de establecimientos que contaban con bachillerato era de 3739. En el siguiente período esta cifra disminuye, y en los dos períodos consecutivos vuelve a incrementarse. Los períodos entre 2012-2013 y 2014-2015 el número de establecimientos decrece a un nivel ligeramente inferior al inicial, quedando en 3719 instituciones escolarizadas. La evolución de esta cifra se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 11 Instituciones escolarizadas por tipo de educación

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
<b>RURAL</b>							
Bachillerato	38	8	13	15	26	33	22
EGB y Bachillerato	972	820	1089	1110	1047	820	597
Inicial a Bachillerato	90	110	127	155	216	327	576
<b>TOTAL RURAL</b>	<b>1100</b>	<b>938</b>	<b>1229</b>	<b>1280</b>	<b>1289</b>	<b>1180</b>	<b>1195</b>
<b>URBANO</b>							
Bachillerato	105	31	44	52	43	46	41
EGB y Bachillerato	2271	2045	2200	2289	2162	1864	1441
Inicial a Bachillerato	263	386	453	482	559	738	1042
<b>TOTAL URBANO</b>	<b>2639</b>	<b>2462</b>	<b>2697</b>	<b>2823</b>	<b>2764</b>	<b>2648</b>	<b>2524</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3739</b>	<b>3400</b>	<b>3926</b>	<b>4103</b>	<b>4053</b>	<b>3828</b>	<b>3719</b>

Fuente: Ministerio de Educación, AMIE<sup>16</sup> 2017

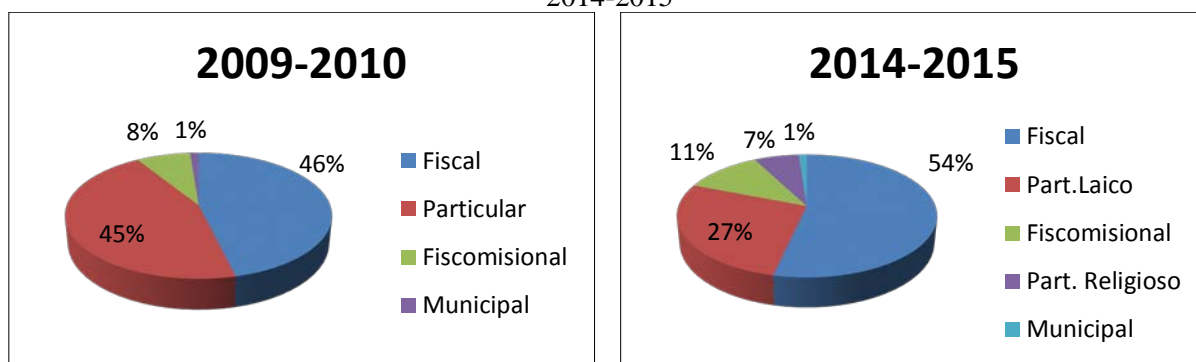
Estos cambios podrían deberse a la implementación del modelo de gestión educativa que se ajusta al modelo territorial de zonas, distritos y circuitos, que garantice la cobertura de la demanda, en especial a sectores históricamente relegados, y los bajos resultados de las pruebas “SER”<sup>17</sup>; y la reforma curricular, eliminando, creando y fusionando establecimientos educativos, los mismos que debían cumplir con los requerimientos de las reformas del sector educativo.

La ampliación de educación pública se refleja en la participación de los establecimientos fiscales en la provisión de educación. Para el período 2014-2015 representó el 54% del total de instituciones, frente al 46% para el período 2009-2010. La educación particular disminuyó su porcentaje en la oferta educativa que entre 2009-2010 pasó del 45% al 34% en el período 2014-2015 (27% particular laico y 7% particular religioso). El siguiente Gráfico muestra la composición del tipo de sostenimiento de la oferta educativa entre los dos períodos mencionados.

<sup>16</sup> AMIE: Archivo Maestro de Instituciones Educativas.

<sup>17</sup> <http://educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion>

Gráfico 2 Composición de la oferta educativa por tipo de sostenimiento para los períodos 2009-2010 y 2014-2015



Fuente: Ministerio de Educación, AMIE<sup>18</sup> 2017

La recuperación estatal de la rectoría en política educativa incrementó la participación de la oferta pública, mientras que disminuyó la participación en la oferta de los establecimientos educativos privados. La participación de los establecimientos municipales y fiscomisionales casi no varían entre los períodos 2009-2010 y 2014-2015.

### 2.3. Reforma educativa

Las concepciones de gobernanza tienen influencia en la selección y desarrollo del sistema educativo y las instituciones gubernamentales que determinan las políticas educativas (Scribner 2003, 11). Estas concepciones son dos: la gobernanza integradora, que busca el bien común para un solo público; y la gobernanza pluralista o agregadora, que persigue distintos intereses de varios grupos o individuos. (March y Olsen 1989 en Scribner 2003).

La política curricular tiene dos conceptos: teórico y normativo. El primero es sobre la configuración del Sistema de Educación, el segundo lo concibe como un instrumento al servicio del cambio social, desarrollo económico y producción del conocimiento (López 2009, 15). En cuanto al aspecto de la configuración del Sistema de Educación, responden a dos tipos de procesos: el primero está guiado por los componentes jurídicos y administrativos del sistema, con una lógica tecnocrática; y el segundo proceso responde al aspecto educativo guiado por una lógica pedagógica (Cevallos 2016, 61).

Samaniego (2008, 240) identifica cinco ámbitos de análisis de una reforma educativa en el bachillerato, fundamentado en aspectos pedagógicos y curriculares. Estos ámbitos se

<sup>18</sup> AMIE: Archivo Maestro de Instituciones Educativas.

consideran ejes para la construcción de condiciones para el aprendizaje, y a estos ejes les corresponde niveles de expresión. Estos elementos se reflejan en los instrumentos de política pública que se eligen, para poder implementar la reforma educativa.

El sistema educativo que se elige va a tener repercusiones en el modo de gobernanza de la educación. La expresión de un sistema educativo se refleja en los instrumentos de política mediante los cuales se operativiza una reforma. El proceso de reforma educativa en Ecuador tiene sus orígenes desde años anteriores al cambio constitucional, siendo el mayor esfuerzo el que se plasma en el Plan Decenal de Educación 2006-2015, el mismo que es aprobado en referéndum. En este Plan se distinguen políticas por nivel educativo y políticas transversales (Luna 2012, 303). Las dificultades que se presentaron para la implementación de la reforma; como la debilidad institucional y capacidad de rectoría, la alta rotación de ministros de educación acompañada de inestabilidad política y el bloqueo del gremio de maestros; fueron superadas a partir del 2007, emprendiendo en una reforma más profunda gracias a la estabilidad y capacidad política lograda a partir de ese año.

Desde la perspectiva normativa, la política curricular en el Ecuador está alineada a la Constitución que determina a la educación como un derecho. El bachillerato general unificado tiene como objetivo preparar a las personas: “(a) para la vida y la participación en una sociedad democrática, (b) para el mundo laboral o del emprendimiento y (c) para continuar con sus estudios universitarios”. Se determina que mediante el esquema de bachillerato unificado es posible garantizar la equidad ya que brinda múltiples opciones al graduado, y además cumple con el objetivo citado (Ministerio de Educación 2012c en PNBV 2013-2017, 165).

El cambio fundamental desde la Constitución se plasma en la nueva normativa con la LOEI, y se pueden identificar tres esfuerzos importantes en torno a la educación: su priorización, el desarrollo e implementación de un nuevo modelo de gestión, y la recuperación de la rectoría y despolitización del sector (Segovia y Andrade 2016, 44). El modelo de gestión por procesos articula el territorio a través de distritos y circuitos para la dotación del servicio (Luna 2012, 304). La LOEI establece la obligatoriedad de la educación desde educación inicial hasta bachillerato, y el Ministerio de Educación ejerce la rectoría en política pública desde el Sistema Nacional de Educación. La principal reforma para el bachillerato se plasma en el bachillerato general unificado. Los elementos transversales de la reforma son el acceso, que se

procura a través de la dotación de infraestructura física (LOEI, Art. 6 Lit. d.) y el aseguramiento de la calidad (LOEI, Art. 6 Lit. e.).

Pensar en una reforma implica determinar las finalidades del bachillerato en cuanto a su pertinencia, el contexto de los requerimientos del aprendizaje relacionado con las cambiantes competencias del trabajo, y el sentido de reproducción cultural y formación de valores. “Un enfoque más global sobre la educación demanda la necesidad de involucrar nuevos actores, escenarios y perspectivas al tema de la educación.” (Samaniego 2008, 232).

Las principales medidas de reforma que se plantearon en el PDE 2006-2015, y que se implementaron a partir de la aprobación de la Constitución de 2008, fueron: establecimiento de un porcentaje del PIB para financiar la educación, reestructurar la formación docente, crear una nueva ley de educación (LOEI), implementar el nuevo modelo de gestión, crear la Universidad para formación de maestros, invertir en el mejoramiento y construcción de infraestructura y equipamiento (PDE 2006-2015, MCDS 2007-2017).

### **3. Contenidos de la política educativa en bachillerato**

Según Arcos (2008), “Las políticas educativas son un conjunto de acciones adoptadas por una autoridad educativa competente y legítima orientadas a resolver problemas específicos y/o alcanzar metas [...] deseables para una sociedad [...]” (Arcos 2008, 29). A este conjunto de decisiones se corresponden unas acciones estratégicas orientadas por valores, por lo que los instrumentos de política responden a dichos valores, y hacen parte de una reforma educativa. La política pública educativa se enmarca en la Constitución, que consagra al Ecuador como un Estado Constitucional de derechos, y al Estado como garante del ejercicio de los mismos. Así el Estado asume facultades de planificación, rectoría, regulación y control, donde la política pública tiene el rol de hacer efectivos los derechos constitucionales. Esto se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo que se establece cada cuatro años.

#### **3.1. Instrumentos de política educativa**

Para tratar los contenidos de contenidos de la política educativa para bachillerato, se utiliza la clasificación de los instrumentos de políticas de acuerdo a la tipología NATO, que Howlett (2009,116-135) recopila en función de la clasificación de Hood (1986 en Howlett 2009,116); esto es Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

### **3.1.1. Nodalidad:**

En cuanto a la nodalidad, se han desarrollado agendas específicas para el sector educativo, que están enmarcadas dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (63-77). Estas agendas son: Agenda Intersectorial, Plan Decenal de Educación, Plan Estratégico Institucional, Plan educativo Zonal, Plan educativo Distrital y Circuital y Planes educativos institucionales

#### **Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017**

Con base en este PNBV se establecieron 12 objetivos nacionales de desarrollo. Los objetivos que corresponden al sector educativo son: el Objetivo 2 “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”, y el Objetivo 4 “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.

Cada Objetivo nacional cuenta con una breve descripción, diagnóstico, políticas y lineamientos estratégicos y metas. El Objetivo 2 se ampara en el Art. 3 de la Constitución, en la que establece que el Estado es el garante del efectivo goce de los derechos. De acuerdo a este principio el acceso universal a la educación es un elemento clave para alcanzar igualdad, mediante políticas educativas de generación de capacidades y oportunidades (PNBV 2013-2017, 112). Por esta razón las políticas públicas se orientan a eliminar barreras económicas y de cobertura, con énfasis en las zonas rurales y por los quintiles más bajos de ingreso. El PNBV 2013-2017 reconoce que uno de los factores para la movilidad social ascendente es la escolaridad, en términos de posibilidad de mejores ingresos y por tanto de reducción de la pobreza (PNBV 2013-2017, 113-114). La meta relacionada con el Objetivo 2 es la Meta 2.5. “Alcanzar una tasa neta de asistencia a bachillerato del 80% para el 2017”. Este indicador es de cobertura, por lo que corresponde a la eficiencia externa de la educación.

El Objetivo 4 tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades, y se entiende al conocimiento como instrumento para la libertad individual, garantizar derechos y convivir en democracia. Se considera a este conocimiento como un elemento para la transformación económica y productiva, y se ampara en el Art. 26 de la Constitución que considera la educación como un proceso integral, para conseguir movilidad social. Es el Sistema Nacional de Educación el encargado de consolidar este esquema educativo integral, a través del acceso universal a una educación de calidad y equidad como derecho fundamental (PNBV 2013-2017, 160). Las metas de este objetivo sólo son dos, relacionadas con la política 4.2., y son:



meta 4.2. “Aumentar el porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo al 78,0%”, y meta 4.3. “Reducir el abandono escolar en 8° de educación básica general y 1° de bachillerato al 3,0%”, en ambos casos para el 2017 (PNBV 2013-2017). Estos indicadores dan cuenta de la cobertura, por tanto de la eficiencia externa educativa.

El Ministerio de Educación también desarrolla su instrumento estratégico de planificación de largo plazo que determina las políticas públicas del sector como ente rector del mismo. Este plan se establece en función de políticas públicas intersectoriales. Las agendas intersectoriales se establecieron a partir de la reforma del Estado, como un mecanismo de coordinación entre diferentes actores estatales de distintos sectores. De este modo se procuró mejorar el modo de gobernanza entre instituciones públicas.

### **Plan Decenal de Educación**

El instrumento estratégico de largo plazo es el Plan Decenal de Educación PDE, que direcciona los procesos de planificación y gestión institucional tanto del Ministerio como de las instancias desconcentradas. El Plan Decenal de Educación PDE 2006-2015 fue una iniciativa realizada durante el año 2006 y fue aprobada en un referéndum popular. El PDE 2006-2015 fue aplicado a partir del 2007. En el 2016 el Ministerio de Educación elaboró el nuevo PDE 2016-2025. Entre el primer PDE y el segundo PDE, la política pública educativa cambió de una perspectiva únicamente de cobertura, hacia indicadores de calidad y equidad. Este cambio de perspectiva se refleja en las políticas para bachillerato al comparar ambos planes (Tokuhama-Espinosa 2016, 85).

En relación al bachillerato, el PDE 2006-2015 expresa en su tercera política el “incremento en la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos 75% de la población correspondiente” (Plan Decenal de Educación 2006-2015, 4). Para el PDE 2016-2025 se establece como segundo objetivo de cobertura, “lograr que la población culmine el bachillerato en la edad correspondiente” (Ministerio de Educación 2016, 64). Del PDE se desprenden los instrumentos de planificación más específicos: Plan Estratégico Institucional, Plan educativo Zonal, Plan educativo Distrital y Circuital y Planes educativos institucionales.

### **Plan Estratégico Institucional y currículo**

El Plan Estratégico Institucional se desprende del PDE, y sus objetivos estratégicos están divididos en: objetivos relacionados específicamente con el bachillerato, y objetivos de

funcionamiento de la estructura organizacional. Para cada objetivo estratégico se han establecido indicadores y metas, que se recogen en la siguiente Tabla.

Tabla 12 Metas y objetivos de los objetivos estratégicos relacionados con Bachillerato y la estructura organizacional

Objetivo	Indicador	Meta cuantificable
Objetivo 3: Incrementar la cobertura en el Bachillerato.	Tasa neta de asistencia a bachillerato ajustada	Anual 80%
Objetivo 4. Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar.	Tasa de abandono escolar en 1° de bachillerato.	Anual 3,00%
	Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo.	Anual 78%
Objetivo 5: Incrementar la calidad de aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad.	Brecha del porcentaje de estudiantes del quintil 1 y quintil 5 que alcanzaron resultados entre satisfactorio y excelente en las evaluaciones ser bachiller.	Anual 45,06%
	Brecha del porcentaje de estudiantes del área urbana y rural que alcanzaron resultados entre satisfactorio y excelente en las evaluaciones ser bachiller.	Anual 96%
Objetivo 6: Incrementar la calidad de la gestión escolar.	No se registra	
Objetivo 10: Incrementar la rectoría del Ministerio de Educación.	No se registra	
Objetivo 11: Incrementar la eficiencia operacional del Ministerio de Educación con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera.	Porcentaje de cumplimiento de la LOTAIP	Trimestre I 1
	Número de servicios incluidos en la carta de servicios institucional	Semestre I 100%
	Porcentaje de procesos sustantivos priorizados mejorados	Semestre I 50%
	Porcentaje del presupuesto devengado a proyectos de investigación + desarrollo (I+D)	Trimestre I 48%
	Número de casos de servicios mejorados (2017)	Semestre I 100%

Fuente: Extraído de MINEDUC; LOTAIP marzo 2017

Los objetivos 3 y 4 se alinean con los objetivos del PNBV 2013-2017, y las metas concuerdan. El objetivo 5 se enfoca en alcanzar la equidad, y se vincula directamente con los estándares de calidad de la educación. Este aspecto se amplía en la sección 1.3. del tercer capítulo. Los objetivos 6 y 10 no se incluyen dentro del listado de indicadores y metas que se reporta a través de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP. Por una parte, el objetivo 10 busca incrementar la rectoría del Ministerio y por otra

parte, el objetivo 11 procura fortalecer la desconcentración administrativa y financiera. Ningún objetivo menciona el fortalecimiento de la desconcentración de los procesos sustantivos.

Los manuales para la elaboración de la planificación y construcción de los planes relacionados con el desempeño y funcionamiento de la gestión educativa y la meso y micro planificación curricular; las metodologías para determinar la oferta y demanda educativa en el territorio, y los procesos de atención a la ciudadanía son instrumentos específicos para la implementación de la política en el territorio. Esto se amplía en las secciones 1.3.1. y 2.1. del tercer capítulo.

Otro instrumento específico es el currículo para bachillerato, que hace posible implementar la reforma en el aula. Su reforma e implementación inició en 2011, junto con la aprobación de la LOEI. En 2016 tuvo lugar otra reforma, y su principal cambio es que los contenidos curriculares ya no son por año, sino por nivel educativo. Esto significa que cada institución educativa define lo que se enseñará en cada año, siempre que se cumplan todos los contenidos para bachillerato.

Aunque de alguna manera esto representa una mayor flexibilidad para que cada institución educativa adapte el currículo a sus necesidades, se persiste en el excesivo número de temas que se deben abarcar en tan poco tiempo. Esto también implica un problema para las instituciones educativas que no están en capacidad de adaptar los contenidos para cada año, teniendo que recurrir a una consultoría externa para hacerlo, o dejarlo en manos de las editoriales que diseñan y adaptan los textos escolares (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

### **Otros aspectos de nodalidad**

En cuanto al manejo de información, el Ministerio de Educación cuenta con sistemas de información de libre acceso. El primero de estos sistemas es el Archivo Maestro de Instituciones Educativas AMIE. Contiene información de registros administrativos a nivel nacional de instituciones públicas y privadas, para los niveles educativos desde educación inicial hasta bachillerato, y se agrupa al inicio y al final del año escolar de manera periódica. El segundo sistema que existe es el portal web de Geo Educación, que cuenta con información territorial de los principales indicadores educativos, en función del nuevo modelo de gestión.

Esta información se complementa con indicadores socioeconómicos, y es posible visualizar la información de manera localizada (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social MCDS 2007-20017, 79).

Existen plataformas de información y bases de datos de libre acceso que disponen de datos e indicadores de educación, que cuenta con distintos niveles de desagregación, que se administran desde otras instituciones estatales. Tal es el caso del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que muestra información procesada en el portal web institucional y pone a disposición las bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU, que recoge información del sector educativo. El Sistema Nacional de Información SNI, que integra la información de todos los sectores, dispone de indicadores educativos y registra los avances del Plan Nacional del Buen Vivir y los módulos virtuales con los que cuenta el Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL como el Geoportal, Evaluaciones Ser (estudiante, maestro, bachiller, profesional), Sistema Nacional de Educación y módulos de indicadores del sector educativo.

### **3.1.2. Autoridad: normativa que rige al sector educativo y al bachillerato**

Los cambios y reformas del Estado que apalancaron el proceso de transformación del sector educativo, se anclan en el cambio normativo originado en el 2008, a partir de la aprobación de la Constitución. Este primer instrumento normativo es el garante del derecho a la educación (Art 26), establece que el Ministerio de Educación es la entidad rectora del Sistema Nacional de Educación y el que formula la política pública, y asegura el financiamiento que debe ser incremental hasta alcanzar el 6% del PIB (disposición transitoria décimo octava) OJO AMPLIAR EN TESORO. Para conseguir dicho proceso se requiere realizar una reforma educativa del Sistema, que implica también establecer un nuevo modelo de gestión por procesos y desconcentrado territorialmente.

Un segundo instrumento legal es la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI. En los considerandos de la ley, se establece el acceso universal a la educación, su obligatoriedad hasta el bachillerato y su gratuidad hasta el tercer nivel de educación superior, de interés público y no al “[...] servicio de intereses individuales y corporativos [...]” (inciso tercero de los considerandos de la LOEI, 2011). En lo que compete al bachillerato, son dos aspectos los que se abordan: el primero es la obligatoriedad, según el Art. 28; y el segundo es el establecimiento del bachillerato general unificado que, según el Art. 43 se divide en: ciencias,

técnico y complementario. El bachillerato complementario dura un año adicional al general, y se divide en bachillerato técnico productivo y artístico. El Art. 46 incorpora las modalidades de educación presencial, semipresencial y a distancia.

Dos elementos transversales caracterizan la LOEI: el acceso, que se procura a través de la dotación de infraestructura física (LOEI, Art. 6 Lit. d.); y el aseguramiento de la calidad (LOEI, Art. 6 Lit. e.). De acuerdo al Art. 5 el Estado ejerce la rectoría a través de la Autoridad Nacional de Educación, para garantizar “[...] una educación pública de calidad, gratuita y laica.” (LOEI, Art. 5) En torno a estos dos elementos se van a articular los programas y proyectos para los distintos niveles de educación: a la cobertura o a la calidad educativa. El tercer instrumento legal es el Reglamento a la LOEI, en el que se regulan los aspectos administrativos y académicos del Sistema Nacional de Educación, así como los contenidos y funcionamiento de los centros educativos fiscales y no fiscales en el Ecuador. En este cuerpo legal se contemplan elementos como: niveles de gestión del sistema, funcionamiento, administración, currículo nacional, estándares de calidad, competencias y funciones de la autoridad del Ministerio, evaluación, estructura del Sistema Nacional de Educación, régimen laboral docente, autoridades de los centros educativos y sus organismos internos, representantes legales de los estudiantes, gobierno escolar, promoción de estudiantes, la carrera educativa y su respectivo escalafón.

El Título III Capítulo IV está dedicado al bachillerato, donde se especifican los requisitos para cursar este nivel, la estructura de la malla curricular y quién define esta malla, la duración del bachillerato y la carga horaria y las modalidades del bachillerato. De esto se desprenden los siguientes Acuerdos Ministeriales:

- Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2016-00020-A, que expide el currículo de bachillerato general unificado, con las cargas horarias y el plan de estudios (Ministerio de Educación 2016a).
- Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2016-00081-A, que aprueba y expide la “actualización del catálogo de las figuras profesionales de la oferta formativa de Bachillerato Técnico” (Ministerio de Educación 2016b) en las siguientes áreas: agropecuaria, industrial, de servicios, artística y deportiva.
- Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2016-00082-A, aprueba y expide el “Catálogo de las figuras profesionales de la oferta formativa de Bachillerato Técnico

Productivo” (Ministerio de Educación 2016c) en las áreas técnicas: agropecuaria, industrial y de servicios.

A partir del Reglamento a la LOEI se desprenden los instrumentos normativos para los procesos y utilización de los diversos recursos (financiamiento, infraestructura, organizacionales), para el funcionamiento del Ministerio en el territorio: el Estatuto Orgánico por Procesos y el Manual de Gestión Organizacional por Procesos.

### **3.1.3. Tesoro y fiscalidad:**

La prioridad que se ha dado a la educación se fundamenta en la normativa, y se evidencia en el incremento del presupuesto destinado a este sector. Este incremento está establecido por mandato constitucional en la Transitoria Décimoctava, incrementando anualmente 0,5% del PIB hasta alcanzar al menos 6% del PIB para presupuesto de educación básica y bachillerato. A continuación se presentan las cifras del presupuesto general del Estado destinado a Educación entre el 2000 y el 2015. Entre el año 2000 al 2007, el presupuesto pasa de USD 283,5 millones a USD 1290,7 millones, que representa el 1,55 del PIB y el 2,53% del PIB respectivamente. Para los años 2013 y 2014 se observa el monto más alto de presupuesto, con USD 4656,5 millones, siendo el 2013 el que representa el más alto porcentaje del PIB con 4,91%.

Tabla 13 Presupuesto General del Estado destinado a Educación

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Devengado (miles de dólares)</b>	<b>Variación Porcentual</b>	<b>Porcentaje del PIB (nominal)</b>
2000	283.509,50		1,55%
2001	492.775,37	42%	2,01%
2002	694.286,54	29%	2,43%
2003	781.553,89	11%	2,41%
2004	853.432,41	8%	2,33%
2005	950.467,94	10%	2,57%
2006	1.096.518,87	13%	2,40%
2007	1.290.757,25	15%	2,53%
2008	1.846.908,65	30%	2,99%
2009	2.768.196,24	33%	4,43%
2010	3.041.948,27	9%	4,37%
2011	3.559.749,72	15%	4,49%
2012	3.867.265,75	8%	4,40%
2013	4.656.558,93	17%	4,91%
2014	4.656.558,93	0%	4,61%
2015	4.188.946,03	-11%	4,23%

Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador en Segovia y Andrade 2016, 49

Además existen exenciones impositivas que están contempladas en el COOTAD, como las propiedades de educación particular que no beneficjen a personas o empresas privadas, no pagan impuesto predial rural. Tampoco pagan este impuesto las misiones religiosas establecidas en la amazonía que presten servicios de educación (Art. 520 literales c, g). También están exentos al pago de traspaso de dominio las donaciones que se hagan a instituciones de derecho público, incluyendo instituciones del ámbito educativo (Art. 536 literal i). De los impuestos del 1.5 por mil sobre activos totales, están exentas las instituciones o asociaciones privadas de educación, cuando sus ingresos y bienes se destinen únicamente a dicha actividad (Art. 554 literal b).

Las instituciones educativas fiscomisionales son financiadas parcialmente por el Estado, y en el caso Ecuatoriano la regulación para su creación y funcionamiento se encuentra en el Reglamento a la LOEI, Art. 92. Los Capítulos IX y X de este Reglamento establece el proceso de fiscalización de estas instituciones educativas, así como la regulación de sus pensiones. La transferencia de presupuesto, y otros recursos como alimentación escolar, uniformes escolares y textos gratuitos por parte del Estado a los establecimientos

fiscomisionales (Reglamento a la LOEI Art. 370), también genera requisitos y controles que deben ser observados, de acuerdo a la normativa.

No existe información disponible que permita determinar el gasto destinado al año por estudiante de forma diferenciada por niveles. Sin embargo es posible estimar un gasto por alumno de acuerdo a los programas de eliminación de barreras, en función de sus beneficiarios<sup>19</sup>:

- Alimentación escolar, que atiende a estudiantes de educación inicial, educación general básica, a instituciones educativas fiscales, fiscomisionales y municipales de las zonas urbanas y rurales.
- Textos escolares, que atiende a todos los estudiantes de educación general básica y bachillerato, de todas las instituciones educativas fiscales y fiscomisionales.
- Uniformes escolares, que atiende a educación inicial fiscal, fiscomisional, urbana y rural; a educación general básica fiscal y fiscomisional rural y urbana de la amazonía; y a todos los estudiantes de las unidades educativas del milenio.

Para simplificar la estimación del gasto anual de estos programas por estudiante, se sumaron los montos per cápita de los tres programas y esa cifra corresponde a educación inicial y educación general básica. Para obtener el monto para bachillerato, se tomó en cuenta sólo el monto correspondiente a textos escolares. Estos valores se muestran en la siguiente Tabla.

Tabla 14 Gasto per cápita de los programas de eliminación de barreras

<b>Año</b>	<b>Inicial y EGB</b>	<b>Bachillerato</b>
2010	61,15	13,94
2011	73,41	12,36
2012	66,52	11,51
2013	81,70	15,24
2014	80,15	5,93
2015	100,03	9,74

Fuente: Ministerio de Educación en SiCES 2017

---

<sup>19</sup> Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/proyecto-emergente-de-unidades-educativas-del-milenio-y-establecimientos-replica/>. Recuperado el 08 de junio de 2017



La información muestra que el monto destinado a educación inicial y general básica por estudiante, es mayor que para bachillerato, además en el 2015 tiene la cifra más alta. El monto destinado por estudiante para bachillerato es menor, y su cifra más alta se registra en el 2013. De acuerdo a la teoría del capital humano, la inversión en educación es más eficiente cuando se destina a edades tempranas, porque los retornos van a ser mucho mayores. Esta discusión se amplía en la sección 1 del capítulo 2. Este principio se evidencia en las cifras que se han podido obtener para el Ecuador.

#### **3.1.4. Organización: El nuevo modelo de gestión**

El nuevo modelo de gestión responde al proceso de desconcentración establecido por el Ejecutivo a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (SENPLADES 2012), siendo el Estado el que brinda directamente el servicio educativo. Como punto de partida para la reorganización del modelo de gestión, la disposición transitoria decimonovena de la Constitución establece la evaluación de las escuelas unidocentes para su funcionamiento. (Constitución 2008).

De acuerdo a las competencias del sector educativo, la Constitución determina las competencias exclusivas del Estado central en el Art. 261 numeral 6. De acuerdo a la tipología de sectores y competencias del COOTAD (2010, Arts. 112 y 114), la educación es un sector común de competencias exclusivas, por lo que es de alta desconcentración y baja descentralización. En relación a estos parámetros normativos se diseña el modelo de gestión por procesos.

El principal objetivo de este modelo de gestión, es conseguir el desarrollo integral incorporando la interculturalidad y plurinacionalidad, acercando los servicios públicos a los ciudadanos. De esta manera se emprende en el cambio de la estructura del Ministerio, para lo cual se expide el Decreto Ejecutivo 813, mediante el cual se reforma el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, para poder comprar renuncias obligatorias a los funcionarios con nombramiento, esto incluye a docentes (Art. 8). A la par de estas medidas, se crearon zonas, distritos y circuitos educativos. De acuerdo a la información del Ministerio de Educación (2015 en Segovia y Andrade 2016, 45), la desconcentración se planteó:

- I) para articular las instituciones educativas a un mismo proyecto que responda a las necesidades locales; II) Instalar la administración educativa en territorio, reducir el

centralismo y encargar autonomía financiera y capacidades de respuesta oportuna a estos niveles; III) para un acceso más ágil y eficiente a los servicios educativos por parte de los ciudadanos; IV) para promover la optimización de la capacidad instalada en los distintos niveles de gestión; y, V) para promover la microplanificación para racionalizar oferta y demanda educativas (Ministerio de Educación en Segovia y Andrade 2016, 45).

Hasta enero de 2012, se establecieron 9 zonas, 140 distritos y 1.142 circuitos educativos (Ministerio de Educación del Ecuador, 25 de enero de 2012 en Cevallos 2016, 68). En el 2014 se firma el Acuerdo Ministerial N° 0015-14 del Ministerio de Educación para el cierre definitivo de la Direcciones Provinciales. A pesar del proceso de desconcentración, persiste la práctica centralizada y burocrática, manteniéndose una alta carga administrativa y bajo nivel de autonomía de los distritos (Segovia y Andrade 2016, Cevallos 2016; Ministerio de Educación 2014).

El nuevo modelo de gestión, de acuerdo al Informe de Desarrollo Social (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social MCDS 2007-2017, 119), es para conseguir el mejoramiento de la calidad del servicio educativo, a través del acceso universal, equitativo y de calidad. El principal elemento del modelo de gestión ha sido el reordenamiento de la oferta educativa que comprende: la gestión de la oferta educativa, la gestión de instituciones y establecimientos educativos, y la implementación de nuevas instituciones. La reestructuración de la oferta educativa se trata de un proceso enfocado en la infraestructura educativa acorde al modelo de gestión y análisis de la oferta y demanda. El proceso de reordenamiento comprende la gestión de instituciones y establecimientos educativos y la gestión de la oferta educativa (MCDS 2007-2017, 119).

El objetivo de la gestión de la oferta es alcanzar la calidad administrativa y pedagógica que debe reflejarse en los docentes y estudiantes. Para esto se diseñó una plantilla óptima de docentes y directivos, de acuerdo al número de horas pedagógicas que el docente debe cumplir, las horas semanales de la malla curricular y el número de paralelos por año y curso. Con respecto a los estudiantes, se pretende garantizar su acceso gratuito de acuerdo a asignaciones de cupos y matrícula, con la respectiva dotación de recursos físicos y digitales. Para lograr estas condiciones, se tienen en cuenta variables como: total de estudiantes inscritos, total de estudiantes matriculados, total de aforo o capacidad del centro educativo. Con esta información se establecen los sectores con déficit o concentración de oferta o

demanda, y así reestructurar la oferta mediante la creación, fusión, repotenciación o cierre de las instituciones educativas (MCDS 2007-2017, 120). El modo de asignación de estudiantes a una institución educativa pública es de acuerdo a la proximidad en el territorio. Esto se amplía en la sección 1.3.1. Calibración de instrumentos, del tercer capítulo.

La decisión sobre el reordenamiento de la oferta educativa, recae en la gestión de instituciones y establecimientos educativos, para lo cual se incluyen variables del contexto geográfico, cultural y social para determinar la mejor alternativa en función del ordenamiento territorial. Según estos parámetros se determina la pertinencia de implementar una Unidad Educativa del Milenio, una Unidad Eje Pluridocente o una Unidad Educativa Repotenciada. La unidad básica de análisis es el circuito, para determinar si se amplía, mantiene o reduce la oferta educativa. Para la infraestructura física se consideran varias tipologías de infraestructura (MCDS 2007-2017, 120-121), que se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 15 Tipología para la creación de instituciones educativas

<b>Tipologías</b>	<b>Capacidad</b>
Unidad Educativa Mayor	1140 estudiantes por jornada
Unidad Educativa Menor	570 estudiantes por jornada
<b>Infraestructura de excepción:</b>	
Pluridocente	150 estudiantes por jornada
Bidocente	50 estudiantes por jornada

Fuente: MCDS (2007-2017, 121)

La priorización para la creación de infraestructura educativa, obedece a los criterios técnicos de: densidad estudiantil (número de estudiantes matriculados por km<sup>2</sup>); presión demográfica (número de estudiantes inscritos por km<sup>2</sup>); falta de oferta de servicios educativos; asegurar la continuidad de oferta educativa; nivel de pobreza de la población (MCDS 2007-2017, 122). A partir del cambio normativo e institucional se observa la recuperación de la rectoría del Ministerio, que pasa a ganar espacios donde anteriormente la Unión Nacional de Educadores ejercía presión dentro del sector, reduciéndose su capacidad de incidencia. Se crea la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, considerada afín al régimen, y con mayor proximidad a las instancias de decisión (Segovia y Andrade 2016, 45).

La gestión de la calidad del servicio se considera parte importante de los estándares administrativos. Para esto se han implementado algunas herramientas informáticas que facilitan la gestión de la calidad y el monitoreo del mismo, que han modificado los aspectos organizacionales. Aunque corresponde a un instrumento de nodalidad, el Módulo de Gestión de Atención Ciudadana MOGAC (Ministerio de Educación 2015) se trata de una aplicación para controlar en tiempo real los requerimientos de los ciudadanos o usuarios, en una plataforma de atención, y genera turnos, registros, reportes, respuestas y archivo de trámites. Este módulo ya está funcionando en todos los distritos desde hace dos años (Ministerio de Educación 2015, 2; Entrevista V. Andino, Técnica de la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación Distrito Colta Guamote, 14 de mayo, Colta, 2017).

En función de los elementos de reforma educativa propuestos por Samaniego (2008) y de los contenidos de política educativa, en la siguiente Tabla se hace una comparación antes de la reforma educativa y la reforma de 2011 en Ecuador.

En este segundo capítulo se realizó una descripción de la política educativa en tres partes. En primer lugar se hizo un breve recuento del origen de la provisión de educación por parte del Estado, y cómo ese mismo Estado de enfrentar disyuntivas de política pública para la provisión de dicho servicio. Dentro de estas disyuntivas se discuten los principios de eficiencia y equidad. Estos elementos se presentan en términos teóricos.

En segundo lugar se describió el contexto educativo en la región latinoamericana y en el Ecuador, en función de los tres descentramientos de la gobernanza propuestos por Pierre y Peters (2000). También se abordaron las características de la reforma educativa a partir de la LOEI 2011. En tercer y último lugar se presentan los contenidos de política educativa en bachillerato, partiendo de los grandes enunciados, metas, instrumentos generales y preferencias de largo plazo, seguido de las características fundamentales del modelo de gestión.

Tabla 16 Medidas de la política educativa

Ámbito	Nivel de expresión	Antes de la Reforma	Después de la reforma
<p><b>Centralidad del aprendizaje</b> Importancia de los aprendizajes y de la capacidad de aprender durante toda la vida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertinencia del currículo.</li> <li>• Formación y capacitación continua de docentes.</li> <li>• Uso y calidad de recursos educativos.</li> <li>• Capacidades pedagógicas institucionales (centro educativo).</li> <li>• Resultados educativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad de la rectoría, alta rotación de autoridades.</li> <li>• Poca pertinencia del currículo.</li> <li>• La formación está orientada en primer lugar a continuar los estudios superiores, y en segundo lugar a la inserción laboral.</li> <li>• Infraestructura y equipamiento insuficientes, sin identidad cultural.</li> <li>• Baja calidad educativa.</li> <li>• Deficiente calidad del gasto, ausencia de estrategias de financiamiento. No es prioridad el sector educativo dentro del presupuesto del Estado.</li> <li>• Acceso limitado e inequitativo a la educación.</li> <li>• El énfasis de los resultados está en la educación básica y la alfabetización.</li> <li>• Sólo el 21% de estudiantes que ingresan a primero de básica culmina el bachillerato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El objetivo de la reforma es preparar a la persona para: la vida y sociedad democrática, el ámbito laboral, estudios universitarios.</li> <li>• El énfasis de la reforma está en la educación inicial, la alfabetización, la reforma curricular, el rol docente y la gestión. Tiene una orientación tecnocrática.</li> <li>• Se implementa el sistema nacional de evaluación a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL.</li> <li>• Mediante Constitución se establece la prioridad del sector y el porcentaje del PIB que debe destinarse para educación.</li> <li>• Se emprende un programa de infraestructura física y equipamiento de planteles escolares, en función de modelos estandarizados.</li> </ul>
<p><b>Participación</b> Corresponsabilidad social por la calidad y equidad del bachillerato.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de actores en decisiones educativas.</li> <li>• Coordinación entre políticas educativas y desarrollo local.</li> <li>• Rol de la sociedad civil en acciones de mejoramiento de la calidad docente.</li> <li>• Articulación Universidad – Bachillerato/Empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades de gobernabilidad del sector.</li> <li>• Carencia de un sistema de rendición de cuentas.</li> <li>• La participación de padres de familia es baja, su organización es en función de la contribución económica de las familias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se logra reducir la incidencia del gremio de maestros tradicional.</li> <li>• Por Constitución la formulación de política pública recae únicamente en el Ministerio de Educación.</li> <li>• La normativa mediante decretos ejecutivos restringe la participación no estatal en el sector educativo.</li> <li>• Existe normativa para rendición de cuentas, pero la participación no estatal en la misma es marginal.</li> <li>• El Reglamento a la LOEI establece la organización de los padres de familia.</li> </ul>
<p><b>Equidad</b> Articulación entre modalidades de oferta</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidad de la oferta de bachillerato, según</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La oferta educativa privada empieza a incrementarse, frente a una insuficiente cobertura pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La normativa restringe la expansión de la educación privada, y la educación pública amplía su oferta.</li> <li>• Se instaura el Bachillerato General Unificado, con una</li> </ul>

de bachillerato y requerimientos de los jóvenes.	características situacionales de los jóvenes y su inserción en el mundo laboral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El currículo ofrece bachilleratos técnicos para una pronta inserción laboral, y la oferta prolifera desordenadamente.</li> </ul>	<p>reconfiguración del bachillerato técnico y productivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecen metas e indicadores de cobertura para bachillerato.</li> </ul>
<b>Evaluación</b> Capacidad permanente del sistema de rendir cuentas y superar problemas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionamiento de un sistema de formación continua, con responsabilidades de rendición de cuentas, a nivel nacional e institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un sistema de formación continua para maestros, pero poco pertinente y sin incentivos adecuados.</li> <li>• Se lleva adelante el SERCE (segundo estudio regional comparativo y explicativo) de rendimiento escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reforma el sistema de formación continua para los maestros.</li> <li>• Se crea la Universidad Nacional de Educación, para formación docente.</li> <li>• Se rinden las pruebas TERCE (tercer estudio regional comparativo y explicativo).</li> <li>• El sistema educativo forma parte de las pruebas PISA.</li> <li>• Implementación de las pruebas SER para maestros, estudiantes y bachilleres.</li> </ul>
<b>Gestión</b> Capacidad de gestión pedagógica, administrativa y financiera autónoma.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión por resultados.</li> <li>• Eficiencia administrativa.</li> <li>• Transparencia.</li> <li>• Políticas de estímulos por desempeño.</li> <li>• Trabajo en equipo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe un modelo pedagógico unificado.</li> <li>• El modelo de gestión es en función de la división política administrativa del territorio, con Direcciones Provinciales.</li> <li>• Los directores de los establecimientos educativos administran los recursos fiscales y autogestionados (contribuciones de los padres de familia).</li> <li>• Intentos de descentralización con transferencia de competencias a gobiernos provinciales y municipales.</li> <li>• El gremio de maestros está politizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperación de la rectoría del Ministerio de Educación.</li> <li>• Implementación del nuevo modelo de gestión, basado en la organización territorial de zonas, distritos y circuitos.</li> <li>• Arquitectura institucional de autonomía regulada.</li> <li>• Los contenidos curriculares se elaboran centralizadamente, y la competencia educativa la tienen los planteles escolares.</li> </ul>

Fuente: Samaniego 2008, 204; Arcos (2008), PDE 2006-2015, Cevallos 2016; PNBV 2013-2017; Luna 2012; Arellano 2016; MCDS 2007-2017

## **Capítulo 3**

### **La implementación de la política, los marcos institucionales y la falla de política**

En el presente capítulo se analizan tres aspectos en torno al problema de la falla de implementación de la política educativa para bachillerato a partir de la reforma educativa de 2011. El primer aspecto aborda la implementación de la política educativa para bachillerato, a través del análisis de los siguiente elementos: estilo de implementación que aborda los procesos de la agencia y de la parte organizativa encargada del bachillerato cuya orientación está centrada en la eficiencia de la gestión; los aspectos relevantes de la administración pública, donde se observan las prácticas de los funcionarios en torno a los instrumentos específicos de políticas; y las medidas específicas en territorio, que vincula la calibración de instrumentos con los objetivos que se deben alcanzar mediante la gestión.

El segundo aspecto del capítulo explica cómo el marco institucional estatal influencia en los actores no estatales en términos de la implementación de la política, de modo que se observa cómo opera la gobernanza en los distintos niveles de desconcentración del modelo de gestión. Los principales elementos que se analizan son: las estrategias, intereses y recursos de los actores; los marcos de acción de los actores estatales y no estatales; las ideas, valores y símbolos; la movilización de los actores; y los efectos en la organización e impactos sobre el problema.

El tercer aspecto analiza la falla de la política en función del desempeño de los indicadores, la contrastación con las metas establecidas por el PNBV 2013-2017; cómo a través de los indicadores de resultado es posible determinar el tipo de falla; en qué medida es importante la especificidad de las metas; y determinar si la implementación de las políticas están centradas en objetivos de equidad.

#### **1. La implementación de la política pública**

##### **1.1. Estilo de implementación**

Para analizar la implementación de la política educativa en bachillerato, se observaron las características de la organización estatal proveedora del servicio educativo, a través de los procesos de la agencia y el número de participantes, y los procesos de Educación Especializada e Inclusiva.

El modelo de gestión educativa se fundamenta en una arquitectura institucional de un modelo autonómico – regulado, entendiendo que esta arquitectura se refiere al modo de organización estructural de las unidades educativas del sistema escolar (Cevallos 2016, 57). Este modelo dota al Estado de un rol de liderazgo, pero en una relación de cooperación con los centros educativos. Este modelo se implementa en un esquema desconcentrado de la gestión educativa. El funcionamiento de esta arquitectura se plasma en el Estatuto Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación (2012), que en el Art. 5 establece el carácter de alta desconcentración y baja descentralización del sector educativo. La desconcentración transfiere competencias administrativas del nivel central, a una entidad de nivel territorial jerárquicamente dependiente. El nivel central mantiene la rectoría de política pública y el cumplimiento de la misma. De este modo, a cada uno de los niveles de desconcentración le corresponden unas facultades que le son propias. Dicha estructuración dota de ciertas características a la agencia, que además determina el número de participantes en la escala jerárquica, y los procesos de la agencia, en este caso el Ministerio de Educación.

Esta estructuración permite llegar al territorio a través del control desde el centro, para lograr la optimización de recursos y asegurar que la implementación tenga lugar de manera eficiente. Esto se viabiliza mediante la aplicación de los instrumentos de política que se imponen de manera estandarizada, y se ejerce el monitoreo hacia las agencias para que cumplan con los estándares y metas de gestión establecidos. Sobre este modo de estructuración y configuración se establecen los procesos de la agencia de donde se puede obtener el número de participantes dentro de la organización.

#### **1.1.1. Procesos de la agencia y número de participantes**

Para observar el número de participantes dentro de la estructura jerárquica se analizó la configuración de los procesos en el marco del modelo de gestión educativa. Los participantes no estatales, que están relacionados con la política de educación se analizan en la sección 2 de este capítulo.

De acuerdo a la normativa establecida por el Ministerio de Educación, cada nivel de desconcentración tiene sus propias facultades, que le permiten operar dentro del esquema de gestión. El nivel central tiene como facultades las siguientes: rectoría, regulación, planificación y control. Las facultades del nivel zonal son: planificación, coordinación y control. En el nivel distrital las facultades son: planificación, coordinación, gestión y control.



Y el nivel circuital tiene como facultades: planificación, coordinación, gestión y control, tal como las facultades del nivel distrital (Acuerdo Ministerial 020-12, Art. 6). El último eslabón de la desconcentración es la unidad educativa, donde se provee el servicio al ciudadano, y sus facultades son la planificación y gestión de su institución (MNASGE 2013, 12).

En los niveles: zonal, distrital y circuital, las facultades de planificación, coordinación y control son las mismas, donde se observó una alta integración jerárquica con el nivel central en la planificación y control, y alta coordinación entre los niveles zonal, distrital y circuital, de acuerdo a los criterios de Sabatier y Mazamania (1993, 340), pues se evidenció que no existen actores de veto en las instancias de aprobación para que se cumplan los objetivos de gestión. Aquellos procesos que se desconcentran, tienen mayor número de participantes dentro de la estructura del Ministerio. También se observó un alto grado de imposición para asegurar dicho cumplimiento (Entrevistas a: M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017 y V. Andino, técnica del Distrito Educativo Colta Guamote, 14 de mayo, Colta).

Al mismo tiempo, las facultades del nivel central y de cada nivel desconcentrado se expresan en los procesos establecidos en el Art. 4 del Acuerdo Ministerial 020-12. Estos procesos son: gobernantes, que proporcionan directrices y políticas para el funcionamiento de la institución y son ejercidos por la máxima autoridad; sustantivos, aquellos procesos que permiten ejecutar la misión, objetivos y políticas de la institución; adjetivos, son los procesos que asesoran y apoyan a los procesos gobernantes y sustantivos de modo que se reduzcan los riesgos y se asegure la calidad de los procesos. Esto implica que cada agencia debe cumplir con las tareas específicas asignadas, para lo cual se han creado gran cantidad de instrumentos normativos y de procesos, sobre los cuales se realiza un seguimiento desde el nivel jerárquico superior para asegurar su cumplimiento. La lógica de estos mecanismos de implementación son poder brindar un servicio de calidad, aunque se está evaluando el desempeño en relación a la eficiencia.

### **1.1.2. El proceso de Educación Especializada e Inclusiva**

Se eligió el proceso de Educación Especializada e Inclusiva, porque corresponde a los aspectos del bachillerato. Este proceso es responsabilidad de la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva, la misma que pertenece al Viceministerio de Gestión Educativa. Esta subsecretaría es la unidad responsable de implementar las políticas para mejorar la

educación en todos sus niveles, incluida la educación especial e inclusiva, y la educación para personas con escolaridad inconclusa (Art. 21 del Acuerdo Ministerial 020-12).

Las políticas para bachillerato recaen en la Dirección Nacional de Bachillerato, y es la encargada de articular, coordinar y transversalizar “las políticas, objetivos, estrategias, normas y orientaciones de alcance nacional” (Art. 21 del Acuerdo Ministerial 020-12) y garantizar la representatividad del bachillerato. Además de los documentos administrativos que le competen a esta dirección, es en esta unidad donde se generan los estándares que deben tener los insumos provistos por las agencias en territorio, para establecer las políticas de bachillerato, las estrategias y seguimiento. Es aquí donde se refleja el funcionamiento tecnocrático y centralizado de las políticas, que luego se transmite a los diferentes niveles de las agencias.

La Subsecretaría de Coordinación Educativa se desconcentra en las Coordinaciones Zonales como Direcciones Zonales de Educación Especializada e Inclusiva. Esta unidad es responsable de la calidad de la educación en todos los niveles, y articula los procesos para lograr dicha calidad. En este caso, al tratarse de una unidad desconcentrada, debería elaborar propuestas de política de calidad educativa, tomando en cuenta su ámbito geográfico. Sin embargo esto sucede únicamente a nivel operativo, pues lo que se implementa es un currículo unificado para cualquier contexto. La carga operativa es excesiva, con veinte y cuatro productos, entre informes, reportes, planes, propuestas y proyectos, frente a las tareas de valor agregado, que además ya vienen establecidas desde el nivel central (Art. 32 del Acuerdo Ministerial 020-12; entrevistas a: M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017 y V. Andino, técnica del Distrito Educativo Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017).

En el nivel de desconcentración distrital, la Dirección Distrital es la encargada de llevar adelante los mecanismos y estrategias con respecto a la calidad del servicio educativo, para todos los niveles y modalidades, planifica la oferta educativa del distrito y además gestiona las actividades con los circuitos educativos. Esto implica la elaboración de planes y programas que deben ser implementados en este nivel de desconcentración, teniendo en cuenta las particularidades del territorio (Art. 42 del Acuerdo Ministerial 020-12). Es a través de esta instancia que se integra y coordina jerárquicamente con la Dirección Zonal de Coordinación Educativa. Es en este nivel donde se atienden los requerimientos

administrativos de los usuarios y servidores públicos, y entra en operación el sistema de medición de gestión, que se amplía en el apartado 1.3.1. Calibración de Instrumentos, de este capítulo.

En el nivel de circuito, se distinguen dos tipos de procesos: el primero tiene funciones de planificación, coordinación, gestión y control, y lo lidera el Consejo Académico. El segundo proceso de tipo administrativo está vinculado a una sede administrativa. El Consejo Académico lo conforman miembros nombrados por directores y rectores de las instituciones educativas pertenecientes al Circuito. En el nivel circuital recae la aplicación de las políticas educativas, gestión de riesgos y desarrollo local (Art. 49 del Acuerdo Ministerial 020-12).

En este caso la cadena jerárquica dentro del proceso está compuesta por siete instancias, aunque no existen unidades específicas en los niveles de distrito y circuito, en políticas educativas para bachillerato. En el distrito, la unidad encargada de los procesos de Educación Especializada e inclusiva, es la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017). La cantidad de instancias a través de las cuales se transmiten las acciones para la implementación de la política, requiere de mayores controles para poder cumplir los objetivos operativos.

La cadena de mando desde el nivel central hasta llegar al establecimiento educativo en el proceso de apoyo y seguimiento a la gestión educativa se describe a continuación: a la cabeza de este proceso se encuentra el Ministro de Educación, seguido del Viceministerio de Gestión Educativa, como procesos gobernantes. Como proceso sustantivo dentro de este Viceministerio se encuentra la Subsecretaría de Apoyo y Seguimiento y Regulación de la Educación, que cuenta con cuatro Direcciones Nacionales. Dos de estas Direcciones: de Asesoría a la Gestión Educativa y de Auditoría a la Gestión Educativa, conforman el proceso antes mencionado. Esta es la estructura a nivel central, y tiene cuatro niveles en la cadena de mando.

En cada Coordinación Zonal, existe una Dirección Zonal de Apoyo, Seguimiento y Regulación; y en cada Dirección Distrital existe una Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación. En cada circuito funciona un equipo de asesores y mentores para este proceso; finalmente en la institución educativa el encargado es el Directivo Institucional. Con la

estructura a nivel desconcentrado del proceso, existen 4 niveles más en la cadena de mando. De esta manera, el número de participantes para este proceso, dentro de la institución, es de al menos ocho, y que corresponden únicamente a la cadena de mando, sin tener en cuenta a las instancias técnicas involucradas dentro del proceso. En la siguiente Tabla se presentan estos niveles.

Tabla 17 Esquema resumido de la organización del MNASGE en cada nivel de gestión

<b>Nivel</b>	<b>Función de Asesoría Educativa</b>	<b>Función de Auditoría Educativa</b>
Central	Director Nacional de Asesoría a la Gestión Educativa y su equipo	Director Nacional de Auditoría a la Gestión Educativa y su equipo
Zonal	Dirección Zonal: equipo de asesores educativos de Zona	Dirección Zonal: equipo de auditores educativos de Zona
Distrital		Equipo de Auditores Educativos de Distrito
Circuital	Equipo de Asesores Educativos de circuito y Mentor de circuito <sup>20</sup>	Base de datos informatizada
Institución Educativa	Directivo Institucional	Directivo Institucional

Fuente: MNASGE (Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa) 2013, 13

La cadena de mando observada hace al aparato burocrático pesado, con excesivas regulaciones y controles para el cumplimiento de lo que se ordena desde el nivel central y lo que se opera en el nivel territorial. Al hacer cumplir todo lo que se dispone para actuar en el nivel local no es suficiente para asegurar el cumplimiento de las metas. De ahí que la incorporación del contexto en la implementación es un aspecto relevante, y eso implica reconocer la importancia de los participantes externos no estatales.

Con respecto a los participantes externos o no estatales, relacionados con la política de educación, éstos varían de acuerdo al tipo de proceso que se esté realizando. En el caso del proceso de apoyo y seguimiento a la gestión de la educación, el Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa MNASGE (Ministerio de Educación 2013) establece cuáles son aquellos actores no estatales, y que representan la otra parte de los participantes en la implementación de la política pública. Este Modelo (MNASGE 2013, 17) contempla la vinculación del trabajo en red con otras instituciones educativas (no necesariamente sólo

<sup>20</sup> Docentes con nombramiento que cumpliendo su función de docencia, temporalmente cumplen funciones de apoyo en formación y seguimiento en aula, a los docentes nuevos y en ejercicio de las instituciones educativas fiscales, de acuerdo al Reglamento a la LOEI Art. 307 (MNASGE 13, 2013).

fiscales), instituciones de formación docente, organizaciones educativas, sociales y comunitarias (MNSAGE 2013, 5). En el nivel territorial, sobre todo en zonas rurales y pobres, la interacción con los actores no estatales es crucial porque no se tienen a disposición todos los recursos que el modelo de gestión requiere para su implementación, y que además los actores externos locales no siempre estarían en capacidad de suplir.

## **1.2. Aspectos relevantes de la administración pública**

Los procesos para el ingreso al servicio público se cumplen de acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP. El Art. 5 de esta ley detalla los requisitos para el ingreso al servicio público. Los Arts. 15 al 17 establecen los tipos de nombramientos y contratos. Al momento que el servidor público asume sus funciones, debe sujetarse a la normativa correspondiente para ejercer el cargo público. Estos procedimientos son los que se observan en los diferentes niveles de desconcentración del Ministerio de Educación.

Las prácticas para los servidores públicos se ciñen de manera específica a los reglamentos respectivos de las leyes, y también al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. En el caso del Ministerio de Educación, este documento se oficializa mediante Acuerdo Ministerial, y contiene los objetivos estratégicos de la institución, la estructura organizacional, y los objetivos, funciones y responsabilidades de cada uno de los departamentos a cargo de los mandos altos (jerárquico superior) de la organización.

En el caso de la Dirección Nacional de Bachillerato, que pertenece al nivel central del modelo de desconcentración, de manera general sus atribuciones y responsabilidades tienen un gran componente de propuestas de estrategias y políticas para mejorar el bachillerato, esto es siete de las doce atribuciones y responsabilidades. Dentro de los productos y servicios que esta Dirección Nacional debe generar, ocho son informes y tres planes, que corresponderían a actividades operativas; y siete documentos que generan propuestas de valor agregado.

En el nivel Zonal de desconcentración, se considera que las personas que laboran en la Dirección de Educación Especializada e Inclusiva cuentan con las capacidades y perfiles requeridos para sus tareas. Para el personal técnico de contrato se ha utilizado la red Socio Empleo para reclutar al personal, en función del perfil que debe cumplir la persona para el puesto. La Coordinación Zonal se conformó de una reestructuración que hubo de la anterior Dirección Provincial, y quedaron únicamente dos personas con nombramiento. Para el caso de

los directivos y puestos jerárquicos, es la máxima autoridad la que designa quienes ocupan dichos cargos (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017).

En el caso de la Dirección Nacional de Bachillerato, de manera general sus atribuciones y responsabilidades tienen un gran componente de propuestas de estrategias y políticas para mejorar el bachillerato, esto es siete de las doce atribuciones y responsabilidades. Dentro de los productos y servicios que esta Dirección Nacional debe generar, ocho son informes y tres planes, que corresponderían a actividades operativas; y siete documentos que generan propuestas de valor agregado.

Las prácticas para nombrar autoridades y funcionarios en el nivel Distrital son las mismas que se tienen en el nivel Zonal. En el distrito, la instancia de la estructura organizacional que lleva los procesos relacionados al bachillerato, es la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación. El equipo de esta unidad es el encargado de recopilar la información en territorio, como parte de las actividades del puesto y para cumplir con los requerimientos de la coordinación zonal y del nivel central. La principal tarea es la aplicación de la plantilla óptima de docentes. El Distrito es el nivel de relación directa de los procesos operativos y administrativos con la ciudadanía, estudiantes, padres de familia y maestros. El tipo de trámites operativos y administrativos que se realizan son: permisos de maternidad/paternidad, procesos de jubilación, vacaciones, titulaciones, inscripciones, traslados de estudiantes, reasignación de docentes, etc. Para esto se cuenta con el MOGAC (Entrevista V. Andino, Técnica de la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación Distrito Colta Guamote, 14 de mayo, Colta, 2017).

El nivel distrital es el enlace entre el territorio y la coordinación Zonal. A través de la coordinación Zonal se gestionan y canalizan los requerimientos del nivel central y la información proporcionada por el Distrito. El Distrito coordina con los administradores circuitales y directores de las instituciones educativas. De esta manera se han generado espacios de coordinación entre directores de establecimientos educativos, administradores circuitales y direcciones distritales. Espacios de coordinación entre direcciones distritales y coordinación zonal; y mecanismos de coordinación entre el nivel zonal y central. Este es el orden regular de coordinación entre los distintos niveles de desconcentración.

Al interno de la institución educativa, quien coordina el desenvolvimiento de la misma, es el director, mediante reuniones con los maestros. El director tiene como prioridad administrar el establecimiento educativo, ejecutar proyectos que vayan en beneficio del establecimiento y velar por la armonía y equidad de quienes conforman la institución, en sujeción al marco legal existente. Para cumplir con las obligaciones de la dirección, existe una caja chica para solventar necesidades emergentes de los establecimientos, sin embargo estos fondos son asignados con directrices específicas de gasto. Esto restringe la utilización de estos recursos para solucionar los problemas específicos de cada institución, pues no se puede acoplar el presupuesto a las necesidades existentes (Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta 2017; entrevista a G. Nieto, Director de la institución educativa Dr. Emilio Uzcátegui, 26 de mayo, Guamote 2017).

Los docentes deben cumplir con las actualizaciones de capacitación, que son ofrecidas gratuitamente, hasta la fecha, por el Ministerio de Educación. Los cursos son presenciales o virtuales, según la oferta, lo que es importante es que los maestros cumplan con el número de cursos establecidos por el nivel central. El Ministerio también oferta programas gratuitos de maestría para los docentes vinculados a la educación fiscal. Sin embargo los maestros tienen la libertad de elegir cursar los estudios de cuarto nivel en la institución de su elección, pero los gastos corren por parte del docente. Además del horario regular de clases, los maestros deben cumplir con las horas destinadas a actividades extracurriculares. Sin embargo se presentan dificultades cuando no se puede conseguir el reemplazo de un maestro capacitado en habilidades específicas que garantice la sostenibilidad de estas actividades, en territorios de características rurales (Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta 2017; entrevista a G. Nieto, Director de la institución educativa Dr. Emilio Uzcátegui, 26 de mayo, Guamote 2017).

Es en este nivel donde se elaboran el PCI, PCA y PEC; los docentes además deben registrar calificaciones, asistencia, comportamiento de los estudiantes, tareas y uso de herramientas virtuales y el plan curricular, a través del portal Educar Ecuador. Además los maestros deben prepararse y rendir las evaluaciones Ser Maestro que realiza el INEVAL. Los directores y otras autoridades, a través de este portal generan registros de planificación educativa institucional, el distributivo de docentes y la carga horaria escolar; generan el calendario escolar, crean

comunicados a docentes, estudiantes y padres de familia; y registran la asistencia de docentes<sup>21</sup> (Ministerio de Educación s/f).

### **1.2.1. Posibilidades formales de acceso a actores externos**

En relación a los mecanismos formales de acceso a actores externos, la ley y la normativa pueden influir en el proceso de implementación sobre los actores ajenos a la institución. En este caso se analiza qué instrumentos legales se emplean para promover la participación de los actores externos. Esta categoría es un elemento de la estructura de implementación, que proponen Sabatier y Mazmanian (1993, 344).

Como primer mecanismo, se identifican las mesas intersectoriales del Estado las cuales se emplean para coordinar acciones con diversas secretarías de Estado. En estas mesas se incluye la coordinación con la Secretaría Técnica de Drogas para temas de microtráfico y consumo de drogas dentro de las instituciones educativas. Con respecto a actores no estatales, no se identifican mecanismos formales de interacción desde la Coordinación Zonal (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017).

Las direcciones distritales, que están en constante contacto con el territorio, son las encargadas de establecer el contacto con los actores no estatales, y formalizar la relación que se ha identificado entre estos actores. La principal herramienta para esto es el convenio institucional. Las instituciones educativas también tienen la facultad de identificar e involucrar a actores estatales mediante los convenios. Tanto en el nivel de distrito como de establecimiento educativo, únicamente se redacta el convenio. Para que este convenio entre en vigencia debe ser aprobado y firmado por la coordinación zonal. Finalmente se formaliza el convenio ante el nivel central. También existen convenios que firma el nivel central, pero éstos son aquellos que tienen alcance nacional. Cuando son convenios locales deben seguir el proceso de aprobación a instancias superiores (Entrevista V. Andino, Técnica de la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación Distrito Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017).

---

<sup>21</sup> Educar Ecuador comunidad educativa en línea. <https://www.educarecuador.gob.ec/index.php>. Recuperado el 07 de junio de 2017



### 1.3. Medidas específicas en territorio

Lo que se observa en territorio es que los procesos sustantivos se generan en el nivel central, y se transmiten a través de la jerarquía de desconcentración al territorio, mediante directrices y lineamientos que deben ser cumplidos y reportados de manera formal, con límites de tiempo y periódicamente. El principal aspecto de retroalimentación de la organización en territorio es el análisis de la demanda y el cumplimiento de estándares del servicio, mediante la medición y ranking de la gestión, volviéndose prioritarios los aspectos de eficiencia para contar con buenas evaluaciones. Estas metas están relacionadas con estándares de gestión, pero no existe una conexión con los objetivos y metas de las unidades administrativas. En la siguiente tabla se muestran los objetivos e indicadores de la Dirección Nacional de Bachillerato.

Tabla 18 Objetivos e indicadores de la Dirección Nacional de Bachillerato

Unidad	Objetivo de la unidad	Indicador
Dirección Nacional de Bachillerato	Incrementar la matrícula en el nivel de Bachillerato con criterios de equidad e inclusión mediante estrategias que propicien la articulación entre el bachillerato técnico y técnico productivo con los sectores productivos e instituciones públicas	Tasa de abandono escolar en 1° de bachillerato
		Número de unidades educativas de producción en funcionamiento
	Incrementar la ejecución del proceso de monitoreo, seguimiento, control, evaluación y retroalimentación a la implementación del Bachillerato General Unificado, mediante la aplicación de instrumentos técnicos a la gestión de las instituciones educativas en coordinación con los niveles desconcentrados.	Número de instituciones educativas de Bachillerato Técnico implementadas con Bachillerato Técnico Productivo.

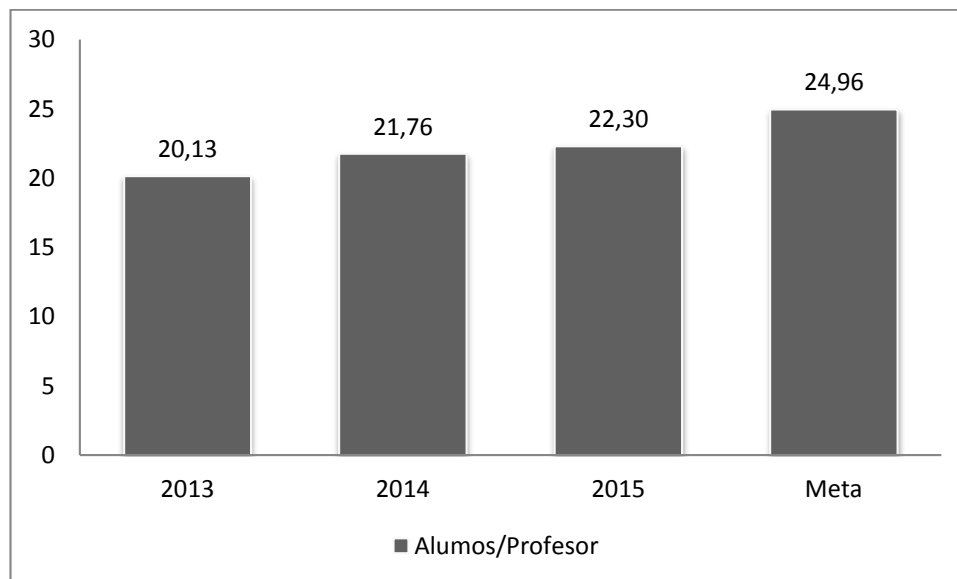
Fuente: Extraído de MINEDUC; LOTAIP marzo 2017

Estos objetivos específicos están en concordancia con los objetivos estratégicos institucionales, sin embargo esto representa una mínima parte de todas las actividades y productos que el Estatuto Orgánico por Procesos establece para esta Dirección Nacional. Los procesos de esta dirección se encuentran detallados en el Manual por Procesos (2013, 135) el mismo que no ha sido actualizado. Estos objetivos se apuntalan en programas, procesos y proyectos, que buscan la optimización de la oferta educativa de calidad.

Para cumplir con los objetivos de optimización de la oferta educativa, se impulsan los programas de sectorización docente y reubicación docente. El programa de sectorización docente es aquel en el que el maestro voluntariamente solicita la reubicación a un

establecimiento educativo cercano a su domicilio. El programa de reubicación docente es el traslado del docente por disposición de la autoridad educativa, en base a un criterio técnico de planificación, en función de la oferta educativa y la plantilla óptima<sup>22</sup>. El objetivo es alcanzar la métrica de 24,96 estudiantes por maestro. La evolución desde el 2013 de este indicador, se presenta en el siguiente Gráfico:

Gráfico 3 Evolución del número de alumnos por profesor y la meta de plantilla docente óptima



Fuente: Ministerio de Educación<sup>23</sup>, registros administrativos. 2017

Hasta el 2015, el promedio de evolución del indicador fue de 5,30%. Llegar a la meta en un año significaría un incremento del 11,93%. De acuerdo a la tendencia, se requeriría de más de dos años para alcanzar la métrica de plantilla docente óptima. Esta meta está contemplada tomando en cuenta educación inicial, básica y bachillerato. En el área urbana esto implica una ventaja, para evitar el hacinamiento de estudiantes dentro del aula, pero en las zonas rurales representa el cierre o fusión de instituciones educativas de los lugares más apartados, dificultando el acceso de los estudiantes. Para cumplir con esta meta de eficiencia de asignación de recursos, se invalidan los criterios de equidad donde es necesario dotar de más recursos a aquellas poblaciones que están en desventaja, porque su rendimiento marginal educativo es más bajo.

<sup>22</sup> Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/optimizacion-de-la-planta-docente-busca-mejorar-la-calidad-en-educacion/> Recuperado el 05 de junio de 2017

<sup>23</sup> Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/optimizacion-de-la-planta-docente-busca-mejorar-la-calidad-en-educacion/> Recuperado el 05 de junio de 2017

Con respecto a la calidad educativa, se han establecido estándares que deben ser cumplidos en seis aspectos: gestión escolar, desempeño profesional, desempeño profesional docente, desempeño profesional directivo, estándares de aprendizaje en lengua y literatura, matemática, estudios sociales, ciencias naturales, y estándares de infraestructura (Ministerio de Educación 2012a). En la siguiente Tabla se muestra el tipo de estándar que debe cumplirse, de acuerdo al documento “Estándares de calidad educativa”.

Tabla 19 Estándares de calidad educativa, dimensiones de evaluación y características

Estándar	Dimensiones	Característica
Gestión escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación estratégica</li> <li>Gestión administrativa</li> <li>Pedagogía curricular</li> <li>Convivencia escolar</li> <li>Relación con la comunidad</li> </ul>	Prácticas institucionales y de gestión que contribuyen a la formación de los estudiantes; favorecen el desarrollo profesional de quienes componen el establecimiento educativo. La meta es que su funcionamiento sea el ideal.
Desempeño profesional		
Desempeño profesional docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dominio disciplinar y curricular</li> <li>Gestión del aprendizaje</li> <li>Desarrollo profesional</li> <li>Compromiso ético</li> </ul>	Se refiere a las prácticas de un profesional educativo que deben ser positivas para la formación, y la meta es que sea la deseada que los estudiantes deben alcanzar.
Desempeño profesional directivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación estratégica</li> <li>Gestión pedagógica</li> <li>Gestión del talento humano y recursos</li> <li>Clima organizacional y convivencia escolar</li> </ul>	
Aprendizaje (lengua y literatura, matemática, estudios sociales, ciencias naturales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lengua y literatura: comunicación oral, comprensión de textos escritos, producción de textos escritos.</li> <li>Matemáticas: Números y funciones; Álgebra y geometría; Estadística y probabilidades</li> <li>Estudios sociales: Construcción histórica de la sociedad; Relación entre la sociedad y el espacio geográfico; Convivencia social y desarrollo humano.</li> <li>Ciencias naturales: El planeta tierra como un lugar de vida; Dinámica de los ecosistemas; Sistemas de vida; Transferencia entre materia y energía.</li> </ul>	Son descripciones de logros de aprendizaje que los estudiantes deben alcanzar en cada uno de los niveles de escolaridad, y son específicos para cada uno de las áreas de aprendizaje.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tipo A: hasta 1200 estudiantes</li> <li>Tipo A1: hasta 1000 estudiantes</li> <li>Tipo B: hasta 500 estudiantes</li> <li>Tipo pluridocente: entre 80 y 240 estudiantes (excepcional)</li> <li>Tipo unidocente: entre 11 y 70 estudiantes (excepcional)<sup>24</sup></li> </ul>	Son los requisitos básicos y necesarios que los ambientes y espacios escolares requieren para conseguir los resultados deseados en la formación de los estudiantes y la labor docente.

Fuente: Adaptado de Ministerio de Educación 2012a.

<sup>24</sup> Las instituciones educativas que funcionan en este tipo de infraestructura entraron en proceso de cierre y los estudiantes fueron trasladados a los planteles que cuentan con el modelo de Unidades Educativas del Milenio. Este proceso inició en septiembre de 2013.

El principio por el cual se busca la calidad educativa es la equidad, que de acuerdo al Ministerio de Educación tiene que ver con la igualdad de oportunidades, entendida como la posibilidad de acceso a los servicios educativos, de modo que todas las personas cuenten con garantía de aprendizajes necesarios, permanezcan y culminen el proceso educativo (Ministerio de Educación 2012a, 5). El Ministerio y Educación, el INEVAL y otras organizaciones estatales realizan evaluaciones de calidad basadas en estos parámetros. Con los resultados de estas evaluaciones se han hecho rankings de las instituciones educativas, por lo que el propósito de cumplir con los parámetros dejó de ser el criterio de igualdad y equidad, sino mejorar su calificación institucional.

Al momento el único proyecto para Bachillerato, es el bachillerato intensivo, el mismo que se encuentra como un proyecto piloto. Este proyecto no ha tenido el eco que se esperaba, pues actualmente existe la posibilidad de rendir el Ser Bachiller, según el Acuerdo Ministerial 098 del 18 de octubre de 2016. Las personas que no han completado el bachillerato, pueden inscribirse en los Distritos para presentarse al examen de bachillerato, con un certificado de haber aprobado el décimo de básica (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017; Ministerio de Educación 2016d).

### **1.3.1. Calibración de instrumentos**

Para las calibraciones de política pública, en el aspecto normativo existen los Acuerdos Ministeriales. Este es un instrumento muy flexible, que permite establecer nuevos procesos, actualizarlos, ampliarlos o derogarlos; establece de manera universal y obligatoria para todo el sistema educativo las metodologías, manuales y procesos que se deben cumplir; entre otras funciones. Esta característica debería representar una ventaja al momento de conseguir ajustes de los otros instrumentos de política pública, sin embargo no existe la debida estabilidad en el tiempo para que se logre implementar adecuadamente un cambio, y por otro lado no permite difundir y capacitar a todos los actores para que haya una implementación adecuada de los cambios impuestos.

El currículo educativo del 2011 sufrió un cambio que se plasmó en la reforma de 2016, pero corresponde a una calibración, pues el cambio principal fue que los contenidos ya no son por año, sino por nivel. Los contenidos siguen siendo los mismos, presentando el mismo problema de abultamiento. La implementación del currículo se lleva a cabo mediante el

modelo de gestión, el mismo que cuenta con normas y reglas organizacionales. De esta manera, las disposiciones y directrices de lo que se debe hacer emanan del nivel central, para implementar una política pública, pues es el nivel central quien la diseña. La Coordinación Zonal trabaja junto con los Distritos sobre las características territoriales, y para determinar si hay la demanda necesaria para dar paso a la implementación de los distintos tipos de bachillerato. Si no existe la suficiente demanda para implementar algún tipo de bachillerato, no se lo hace (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017).

Las disposiciones y directrices llegan a la Coordinación Zonal mediante oficio, el mismo que es transmitido a través del sistema documental “Quipux”. Este sistema permite hacer seguimiento a la gestión documental, por lo que se debe dar respuesta en un determinado plazo, y de esta manera presentar un buen desempeño en el reporte de este sistema. Esto también permite controlar la gestión de los empleados públicos (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017). El énfasis en el seguimiento de los procesos está en el tiempo que tarda en ejecutarse la gestión, es decir que presente una alta eficiencia con respecto a los plazos establecidos. Esto no garantiza que se apliquen criterios de equidad, ni tampoco existe un mecanismo que refleje estos criterios en la gestión de los procesos.

En la Zonal 3 se considera que el tiempo que se dedica a trabajos operativos es igual que el tiempo para actividades de valor agregado (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017). Sin embargo la percepción externa es que al menos el 70% del tiempo se dedica a los procesos y trámites burocráticos y sólo el 30% de tiempo se emplea para tareas de valor agregado, y eso se refleja en el producto final del currículo, tanto el de 2011 como el de 2016 (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

En el nivel distrital se trabaja en función del cumplimiento de la normativa, con énfasis en el manual de procesos y en función de la atención al ciudadano, debiendo ser siempre atendido. Todos los trámites ingresan al MOGAC y tienen una fecha y hora de plazo para ser solventados. Esto está sujeto a una calificación, por lo que se debe cumplir con el cronograma establecido para que no se afecte la calificación de eficacia y eficiencia de la atención, que el mismo sistema genera automáticamente. Los indicadores registrados en el MOGAC son los requeridos en el proceso de certificación de calidad ISO 9000-2008. El MOGAC es el sistema

de gestión de calidad, que permite mejorar los procesos de atención y respuesta de trámites, y busca mejorar los tiempos en las distintas etapas del proceso. Desde el punto de vista del Distrito, es importante mantener la certificación, por lo que se debe cumplir con los requerimientos de acuerdo al cronograma “tenemos horario de entrada pero no de salida” (Entrevista V. Andino, Técnica de la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación Distrito Colta Guamote, 14 de mayo, Colta, 2017; MOGAC 2015, 4).

Mediante Acuerdo Ministerial N° MINEDUC-ME-2016-00061-A, se dispone que los distritos educativos tengan la facultad de movilizar las partidas docentes del magisterio, tanto las de nombramiento como las de contrato, para facilitar la reasignación de docentes, para optimizar recursos sin impacto presupuestario (Disposiciones Generales). (Ministerio de Educación 2016e).

El criterio en la prioridad de atención está relacionado con el tipo de usuario que se acerca a realizar algún trámite, como personas con discapacidad, tercera edad, mujeres embarazadas. No existen prioridades en función de los procesos, porque existe un cronograma para atender los distintos tipos de trámites. Esto significa que si un ciudadano requiere realizar un trámite por ejemplo de traslado del estudiante, y el cronograma establece que en ese día se atienden sólo trámites de titulación, se atiende a la persona pero no se recibe el trámite, sino hasta el día en que el cronograma así lo establece (Entrevista V. Andino, Técnica de la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación Distrito Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017).

Al Distrito educativo también le corresponde asignar a los estudiantes a la institución educativa territorialmente más cercana. Esta asignación se realiza mediante el código eléctrico unificado. Si en un determinado territorio la unidad educativa no cuenta con la oferta de bachillerato técnico, los estudiantes asignados a esa institución deben elegir los bachilleratos que en ese centro educativo se oferta (Entrevista V. Andino, Técnica de la Unidad Distrital de Apoyo, Seguimiento y Regulación Distrito Colta Guamote, 14 de mayo, Colta). Esto representa una restricción en la elección de padres de familia y estudiantes, por lo que en algunos casos las familias optan por trasladarse a aquellos territorios donde existe la oferta de bachillerato que los adolescentes quieren estudiar, o deciden abandonar el bachillerato y migran a centros urbanos como Riobamba, Quito y Guayaquil. En esos casos no es posible saber si la persona asiste a un centro educativo para completar sus estudios de bachillerato

(Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta; Entrevista a G. Nieto, Director de la institución educativa Dr. Emilio Uzcátegui, 26 de mayo, Guamote).

En lo referente a las instituciones educativas, el director es el encargado de responder a los requerimientos del administrador del circuito y del distrito educativo. El principal canal de comunicación es el correo electrónico, y además de las reuniones de coordinación con el distrito y el circuito, los directores organizan una vez a la semana reuniones de coordinación con maestros y padres de familia (Reglamento a la LOEI Art. 44 Lit. 15). En estas reuniones se suele incorporar a los representantes estudiantiles, de la comunidad y autoridades locales. Además de las actividades y obligaciones que la normativa establece, el director cumple con las disposiciones de la zona o el distrito, que por lo general es información que se solicita desde el nivel central (Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta; Entrevista a G. Nieto, Director de la institución educativa Dr. Emilio Uzcátegui, 26 de mayo, Guamote).

Las calibraciones de los instrumentos por lo general emanan del nivel central hacia los distintos niveles desconcentrados. Para algunos procesos se requiere de la información en territorio, debiendo pasar por la línea jerárquica tres veces: desde el nivel central hacia los otros niveles de modo que se recopile la información; se entrega la información obtenida en territorio por la línea de mando establecida; en el nivel central se diseña y decide la calibración, y se imparten las directrices para que se implemente dicha calibración.

## **2. La influencia del marco institucional estatal en los actores no estatales.**

Para el análisis de la influencia del marco institucional estatal en los actores no estatales, se toman como base los principales elementos de la acción pública (Lascoumes 2014) y son: los intereses, estrategias y recursos de los actores que intervienen en la política educativa para el bachillerato; los marcos de acción de los actores estatales y no estatales; las ideas, valores y símbolos; movilización de actores; y efectos en la organización e impactos sobre el problema.

### **2.1. Intereses, estrategias y recursos de los actores que intervienen en la política educativa de bachillerato**

El Estado cuenta con el respaldo normativo que le otorga la facultad de rectoría en el sector educativa a través del Ministerio de Educación desde donde parte la reforma educativa. El

principal interés del Estado ha sido la recuperación del sector dotándole de estabilidad de autoridades a cargo del Ministerio, así como el incremento de presupuesto para ejecutar los planes y proyectos de dicha cartera de Estado. Adicionalmente la estabilidad de las autoridades que estuvieron a la cabeza del Ministerio contribuyó para apuntalar el proceso de reforma educativa, pues entre 2007 y 2017 sólo estuvieron cuatro ministros al frente de la institución (Decretos Ejecutivos N°: 9, 311, 1508 y 1267). El momento político fue otro factor determinante que permitió al Gobierno debilitar al gremio de maestros que por mucho tiempo había sido un actor de veto para implementar la política educativa, y no tomaron parte en la propuesta de reforma, como se señala sección 2.2 del segundo capítulo.

Los maestros y directores de los establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales deben sujetarse al “Instructivo para planificaciones curriculares para el Sistema Nacional de Educación”, y aunque parte de las obligaciones de los docentes es elaborar su planificación académica, los establecimientos particulares están en libertad de organizarse para llevar adelante este proceso. Este instructivo está diseñado para la meso y micro planificación curricular de todos los establecimientos educativos, y existen tres niveles de concreción: el primer nivel que es responsabilidad de la autoridad del Ministerio de Educación y corresponde al ámbito de política educativa y se plasma en el Currículo Nacional Obligatorio. El segundo nivel corresponde a la elaboración de la Planificación Curricular Institucional PCI, y a la Planificación Curricular Anual PCA y son elaborados de manera conjunta entre docentes y autoridades de las instituciones educativas. El tercer nivel corresponde a la planificación en aula, elaborada por cada docente en función del PCI y el PCA (Ministerio de Educación s/f; 4-5).

El PCI es un componente del Proyecto Educativo Institucional PEI. El PEI es el documento que orienta la gestión del aprendizaje, y está elaborado para un período de cuatro años, luego de los cuales recién puede ser revisado y modificado. Este instrumento debe ser elaborado de manera participativa, y plasma la planificación estratégica de la institución educativa. La participación en la elaboración del PEI involucra a actores externos y miembros de la comunidad educativa a formar parte de la construcción del proceso de planificación (Ministerio de Educación 2016f, 7).

Los estudiantes de bachillerato son actores fundamentales, pues son los beneficiarios directos de la política. Los cambios que tuvieron lugar en el modelo educativo han producido efectos



en este grupo de actores. En primer lugar el cambio curricular está orientado a incentivar la investigación por cuenta del estudiante; y el cambio del sistema de calificaciones requiere de un mayor esfuerzo para aprobar el año escolar. Frente a estas nuevas condiciones, los estudiantes no muestran interés por continuar con bachillerato, no realizan ni presentan las tareas, tampoco se involucran en ciertas actividades extracurriculares, debiendo suspenderse por la inasistencia de los estudiantes (Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta).

En segundo lugar el cambio en la gestión educativa provocó que no existiera oferta de todos los bachilleratos en todos los establecimientos educativos, que sumado al sistema de asignación del establecimiento más cercano al estudiante, provocó en muchos casos la migración de toda la familia para que el estudiante pueda acceder al tipo de bachillerato de preferencia del estudiante, o simplemente se registró un abandono del bachillerato por que migran a la ciudad. El distrito educativo reconoce que el bachillerato técnico es afín para el trabajo en el sector agropecuario, pero que no todas las instituciones educativas en territorio ofertan bachillerato técnico (Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta; entrevista a V. Andino, técnica del Distrito Educativo Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017).

Otro grupo de actores que se identifica, son aquellos vinculados a la cooperación internacional. En la Constitución del 2008 se establece que la cooperación internacional debe actuar de acuerdo a lo que requieran las competencias de los distintos niveles de gobierno (Arts. 262 num.9, 263 num.8, 264 num.14 y 267 num.8). El marco en el que se coordina la cooperación internacional está en función de los objetivos nacionales y planes de desarrollo, debiendo mantenerse un registro obligatorio de la cooperación (COOTAD Art. 131). A partir de esta normativa se crea la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI (Decreto Ejecutivo N° 429 de 15 de julio de 2010) , que inicia sus funciones como Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional AGECI, mediante Decreto Ejecutivo N° 699 de 30 de octubre de 2007.

La finalidad de la SETECI fue implementar los lineamientos generales de cooperación internacional, políticas, generación e implementación de instrumentos para gestionar y coordinar la cooperación internacional, a través del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. En octubre de 2016 se cierra la SETECI, y el Ministerio de Relaciones

Exteriores y Movilidad Humana se hace cargo del Sistema de Cooperación Internacional (Decreto Ejecutivo N° 1202 de 13 de octubre de 2016).

El giro en la política de cooperación internacional fue para cambiar la dinámica de la cooperación, que estaba concentrada en ámbitos relacionados a la erradicación de la pobreza, entre los cuales está la educación. Entre 2007 y 2014 el 11% del presupuesto de cooperación se destinó a educación. De acuerdo a la SETECI, las intervenciones de la cooperación buscaban “[...] sustituir la supuesta incapacidad del Estado [...] y modificar las causas que la generan [pobreza].” (SETECI 2015, 54). La recuperación de la soberanía del Estado en el ámbito de la cooperación internacional ha sido alinear a los cooperantes para conseguir las metas de desarrollo, y de esta manera no dejarse imponer las agendas mundiales de los actores hegemónicos en este ámbito (SETECI 2015, 21).

La legislación e institucionalidad implementada para coordinar la cooperación internacional, tuvo efectos en el ámbito educativo. La siguiente Tabla muestra la evolución de la cooperación desde el 2007 hasta el 2016.

Tabla 20 Evolución de la cooperación internacional en educación 2007-2016

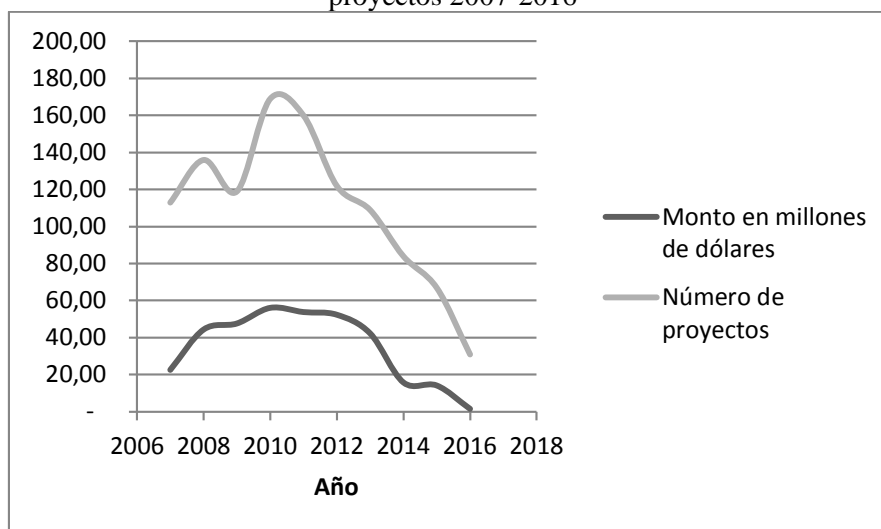
<b>Año</b>	<b>Monto total educación (en millones de US Dólares)</b>	<b>Número total de proyectos</b>	<b>Principal cooperante</b>	<b>Monto principal cooperante</b>	<b>Número proyectos principal cooperante</b>	<b>Porcentaje del monto total</b>
2007	22,5858	113	España	11,4278	32	50,60%
2008	44,3747	136	Unión Europea	13,0483	3	29,40%
2009	47,6534	119	Unión Europea	24,1035	3	50,58%
2010	56,1024	169	Unión Europea	28,7780	1	51,30%
2011	53,8212	160	Unión Europea	21,4990	2	39,95%
2012	52,3723	122	Unión Europea	19,5488	5	37,33%
2013	42,3047	109	España	17,5081	34	41,39%
2014	15,7905	84	Estados Unidos	10,7742	25	68,23%
2015	14,1567	67	Estados Unidos	7,6170	21	53,81%
2016	1,5265	31	Estados Unidos	1,3674	12	89,58%

Fuente: SETECI, Mapa Interactivo de Cooperación Internacional, 2017<sup>25</sup>

<sup>25</sup> SETECI. Mapa Interactivo de Cooperación Internacional. <http://app.seteci.gob.ec/mapa/>. Recuperado el 23 de mayo de 2017

Durante el período 2008 – 2012, los montos que la Unión Europea destinó a cooperación en educación fueron los que mayor porcentaje representaron, y estos recursos estuvieron destinados a la ejecución del Plan Decenal 2006 – 2015, la misma que se registra como de alcance nacional. La evolución de los montos y número de proyectos total, se presenta en el siguiente Gráfico.

Gráfico 4 Evolución de los montos de cooperación en educación en millones de dólares, y número de proyectos 2007-2016



Fuente: SETECI, Mapa Interactivo de Cooperación Internacional, 2017<sup>26</sup>

La evolución entre el número de proyectos y el monto es proporcional, observándose que el 2010 es el año donde se registra un mayor monto y número de proyectos, y en los años consecutivos hasta el 2016, la tendencia de las dos variables fue decreciente. Desde un punto de vista territorial, la cooperación internacional mantuvo una tendencia a concentrar sus recursos en las provincias de Azuay, Guayas, Pichincha y las provincias de la frontera Norte.

En 2007 la cooperación de alcance nacional fue del 20,27%, los recursos restantes tuvieron una localización provincial; en el 2009 la distribución de cobertura nacional alcanza el mayor porcentaje en el período analizado, 64,15%; y para 2015 el porcentaje de cooperación con cobertura nacional es del 7,77% (SETECI 2017). De esta manera se evidencia una reducción en los montos provenientes de la Cooperación Internacional para educación, aunque se mantuvo la concentración de recursos, por lo que los cambios en la legislación y las metas de

<sup>26</sup> SETECI. Mapa Interactivo de Cooperación Internacional. <http://app.seteci.gob.ec/mapa/>. Recuperado el 23 de mayo de 2017

coordinación y optimización consiguieron disminuir la intervención de los cooperantes, pero no cambiaron la distribución territorial hacia zonas más vulnerables.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional, los cooperantes manejan sus líneas de cooperación determinadas por las políticas de los países a los que pertenecen, por lo que esto ha representado una rigidez al momento de responder a la demanda de cooperación por parte del Estado ecuatoriano. Los criterios de los cooperantes están orientados por elementos como la renta per cápita de un Estado, el contexto histórico como ex colonia, intereses geopolíticos, y también prácticas pasivas e inerciales de intervención. La adaptabilidad de la cooperación frente a la legislación, el estatus del Ecuador como país de renta media y la crisis en Europa, ocasiona que a partir de 2014 los recursos se reduzcan y se movilicen a otros países o sectores (CONGOPE y Redstrategic 2014; Chiriboga 2014).

Los cambios a partir de la Constitución de 2008 también tuvieron repercusiones en las organizaciones no gubernamentales ONG. El Estado pasa a ser el planificador y ejecutor de las políticas públicas para el desarrollo, apropiándose de los espacios que tradicionalmente participaban las ONG, y que además limitan la participación que se había logrado a través de la actuación de estos organismos que lograban articular en cierta medida los movimientos sociales. El rol que adquiere el Estado desplaza el trabajo de las ONG, se creó una normativa para su control: el Decreto Ejecutivo N° 982 de 08 de abril de 2008, el Acuerdo Interministerial N° 004 de marzo de 2009 y el Decreto Ejecutivo N° 16 de junio de 2013 que deroga el Decreto Ejecutivo N° 982. Mediante esta normativa se quería evitar una eventual oposición que pueda provenir de estos actores, aunque en el discurso el gobierno quería que hubiese mayor transparencia del uso de recursos y actividades de estos actores (Chiriboga 2014, 82-83; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social 2009).

En relación a los actores que se pudo constatar en el territorio visitado, se identifica la colaboración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los niveles provincial, cantonal y parroquial. Otros actores que intervienen como apoyo están: la Universidad Nacional de Chimborazo, la Liga Cantonal para el Deporte, la organización de migrantes de Santiago de Quito en Venezuela, Visión Mundial y Compasión Internacional. Anteriormente también había la presencia en el territorio de la Fundación Esquel, pero ya no está operando. Estos actores apoyan con ayudas puntuales, por ejemplo los GAD municipales facilitan los espacios físicos, para que los fines de semana se capaciten los estudiantes para rendir la

prueba Ser Bachiller. Tanto el municipio de Colta como de Guamote han firmado convenios con universidades para que provean de capacitadores (Entrevista a V. Andino, técnica del Distrito Educativo Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017; entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta 2017; Entrevista a G. Nieto, Director de la institución educativa Dr. Emilio Uzcátegui, 26 de mayo, Guamote 2017).

La Liga Cantonal para el Deporte, Visión Mundial y Compasión Internacional apoyan con recursos para las actividades extracurriculares. La Liga provee instructores para deportes, danza, y en general actividades físicas. Las ONG Visión Mundial y Compasión Internacional contribuyen con transporte para los estudiantes, material didáctico y charlas especializadas (Entrevista a V. Andino, técnica del Distrito Educativo Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017, Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta 2017).

En el caso de la institución educativa Santiago de Quito en Colta, el director ha logrado gestionar un proyecto digital que provee el Consejo Provincial, también está involucrado en la elaboración del presupuesto participativo de la Junta Parroquial gestionando de esta manera fondos para la institución. La organización de migrantes de Santiago de Quito en Venezuela donó uniformes deportivos para todos los alumnos, pero esto sólo fue posible hacerlo una vez (Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta 2017; Entrevista a G. Nieto, Director de la institución educativa Dr. Emilio Uzcátegui, 26 de mayo, Guamote 2017).

## **2.2. Marcos de acción de los actores estatales y no estatales**

El cambio en la legislación ecuatoriana, impulsó cambios en la estructura y funcionamiento organizacional de la administración pública, y el alcance de su accionar repercutió en los actores no estatales del sector educativo. Se ha podido evidenciar el cambio en algunas prácticas entre los actores, por ejemplo las instituciones educativas particulares podían donar libros, computadores de medio uso, y otros recursos, a instituciones educativas públicas. Aunque no existe un fundamento legal, algunas instituciones fiscales no permiten donaciones, argumentando que esta práctica ahora está prohibida (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017). Sin embargo en los establecimientos educativos rurales visitados, se reciben donaciones y ayudas por parte de actores no estatales

(Entrevista M. Guadalupe, Director de la institución educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta; Entrevista a G. Nieto, Director de la institución educativa Dr. Emilio Uzcátegui, 26 de mayo, Guamote).

Existen dos grupos de actores que se han visto favorecidos con los efectos de la política educativa: por un lado las universidades privadas, pues quienes no han logrado acceder a universidades públicas dados los resultados de las pruebas de bachillerato, han optado por las universidades privadas, incrementando la demanda, incluso recurriendo a créditos para poder costear la carrera. El acceso a la universidad privada es más flexible pues no importa el puntaje en el Examen Nacional para la Educación Superior ENES y se puede elegir la carrera. Por otro lado, se han beneficiado las personas naturales o jurídicas que se han dedicado a ofrecer servicios a los colegios particulares, ya sea en asesoría, capacitación o elaboración de la documentación y exigencias que se deben cumplir ante el Ministerio de Educación (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

Con respecto a los padres de familia se observan dos fenómenos: el primero es que se ha abierto un espacio para que puedan hacer reclamos y se sienten más empoderados frente a las instituciones educativas, tanto públicas como privadas. Este tipo de participación tiene aspectos positivos y negativos. La parte positiva es el empoderamiento que los padres tienen para exigir que las instituciones educativas cumplan la ley y ofrezcan un buen servicio. El aspecto negativo es que hay excesos por parte de los padres. En segundo lugar, los padres no tienen muchas alternativas para escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos, pues se han restringido estas opciones. Los que optan por la educación pública están sujetos a la asignación de la institución según la zona geográfica en la que viven. La restricción para quienes optan por educación particular es el aspecto económico, y se ha observado el incremento en el número de familias que han solicitado becas para sus hijos. La brecha se está incrementando cada vez más, y las opciones que tienen los padres son menores (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

Los efectos para las organizaciones más pequeñas, que operan sobre todo en territorios fuera de las grandes ciudades, y que se originaron en ONG de mayor tamaño, se han visto enfrentadas al dilema de cerrar sus operaciones o sobrevivir informalmente. Esto se debe al costo que genera el cumplimiento de la nueva normativa, que resulta representativo para las organizaciones pequeñas (Chiriboga 2014, 104; entrevista M. Luna, Experto en Educación, 19

de junio, Quito, 2017). De la misma manera se observa una disminución en la intervención de la cooperación internacional durante el 2013-2017 en educación, que además tuvo lugar la terminación del programa de la Unión Europea para implementar el Plan Decenal 2006-2015. Otro grupo de actores que se ha visto afectado con la reforma, han sido las editoriales, sobre todo aquellas que son consideradas de mejor calidad pedagógica. Se conoce que tres de éstas se han retirado del Ecuador por diversas razones. Esta situación restringe la elección de los colegios, teniendo que conformarse con textos de menor calidad (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

A decir de Burbano de Lara, el grupo que ha encontrado oportunidades con estas políticas educativas es muy reducido. Los demás actores se han visto expulsados del espacio de opinión, de hacer política y del espacio operativo de acción más concreta. Se ha dado un debilitamiento de estos actores no estatales (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

### **2.3. Ideas, valores y símbolos entre actores estatales y no estatales**

Desde las agencias del Ministerio en territorio, se percibe que existe una mayor cercanía a la realidad, lo que no sucedía con el anterior modelo de gestión. Dicha cercanía tiene la ventaja de poder resolver las falencias y así mejorar el servicio. Con respecto al Bachillerato General Unificado BGU, está orientado al ingreso a la universidad con una formación que permita a los estudiantes optar por una carrera profesional (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017).

Esta noción está alineada con los postulados y planteamientos que emanan desde la SENPLADES, institución responsable del diseño e impulso a la implementación de la desconcentración. Esta desconcentración se entiende como un mecanismo para distribuir los servicios entre la población. Este mecanismo procura que los servicios no se concentren en zonas específicas, sino que llegue de manera equitativa a todo el territorio ecuatoriano. También se procura mejorar la gestión y optimización de recursos, y planificación y organización con visión territorial. La entidad nacional, en este caso el Ministerio de Educación, asegura el acceso a la educación proveyendo de escuelas que están determinadas a través de los circuitos educativos. Con el modelo de desconcentración se busca una planificación *bottom-up* y luego *top-down* (SENPLADES 2102, 3).

El Ministerio de Educación (2012a) establece que todas las personas deben tener igual oportunidad de acceso a una educación de calidad. Esto debe estar en concordancia con lo que la “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales” de SENPLADES (2011) establece. Los lineamientos de política pública deben basar sus contenidos en la normativa de los derechos humanos. De esto se derivan los estándares de 1) disponibilidad: que son básicamente recursos como bienes, servicios, infraestructura y talento humano para la prestación de servicios públicos; 2) accesibilidad: los servicios básicos deben ser accesibles para todos tanto física como económicamente, sobre todo para grupos de atención prioritaria, excluidos o discriminados; 3) calidad: que es la garantía de los estándares de calidad del servicio; y 4) adaptabilidad: las políticas públicas deben adaptarse a los contextos culturales y sociales, tener pertinencia de género, condición del ciclo de vida, discapacidad, etnia, orientación sexual, quintil de pobreza (SENPLADES 2011, 40).

Desde el punto de vista de la educación particular y los establecimientos educativos en zonas rurales, se mira al proceso de reforma como homogeneizante. La implementación del currículo es obligatoria sin importar el tipo de colegio, la realidad sociocultural, o si es un área urbana o rural, etc.; se aplican las mismas metodologías y directrices para elaborar el Plan Educativo Institucional PEI, la Planificación Curricular Institucional PCI, y la Planificación Curricular Anual PCA. Esta característica del currículo puede ser vista como una ventaja para los estudiantes si deben cambiarse de establecimiento, como se expresa desde el territorio, pues en todos los establecimientos educativos se están impartiendo los mismos contenidos al mismo tiempo (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017; entrevista a M. Guadalupe, Director de la unidad educativa Santiago de Quito, 15 de mayo, Colta, 2017; entrevista a M. Luna, Experto en Educación, 19 de junio, Quito, 2017).

A los criterios de currículo y planificación educativa y curricular, se añade el criterio de la planta docente óptima, como mecanismo para mejorar la calidad educativa. Este criterio se estableció a partir de un estudio técnico que determina un número estándar de maestros por establecimiento. De esta manera se cubrían los déficits de unos establecimientos educativos con el superávit que había en otros. A partir de 2013 se empezó a implementar este estándar partiendo de una métrica de 20,13 alumnos por profesor, y de acuerdo a la plantilla óptima se



debe alcanzar la métrica de 24,96 alumnos por profesor. Además esto representa un ahorro de 80,3 millones de dólares<sup>27</sup>. Se inició con la reubicación y sectorización docente<sup>28</sup>.

Por otra parte, se advierte que el currículo aún mantiene un enfoque academicista, desde el punto de vista educativo, con una gran carga de contenidos e información muy alta para el número de horas planificadas para tratar dichos contenidos. De esta manera el centro de la enseñanza sigue siendo el contenido curricular y no el estudiante. El tiempo que queda para el desarrollo de habilidades de los estudiantes, es marginal. Desde el punto de vista de la reforma educativa genera una dificultad en la implementación porque la propuesta se centra en la parte operativa, pero no queda claro el por qué ni para qué de la reforma (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

La parte positiva que se reconoce de la reforma es la propuesta del Bachillerato General Unificado BGU, pues le permite al estudiante una formación general muy amplia, de modo que esté preparado para continuar los estudios universitarios en cualquier carrera. Esta generalidad del bachillerato es una tendencia mundial. Eso en teoría debería significar mayor flexibilidad en la implementación, pero lo que sucede es que se pretende cubrir demasiados temas, cuando en realidad es una formación general básica. Pareciera entonces que el actual diseño curricular no cumple con las características que le permitan el desarrollo de destrezas o habilidades de los estudiantes. De lo que se trata es de cubrir todos los contenidos, por priorizar el objetivo de aprobar el examen Ser Bachiller (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017). Esto significa que no hay una convergencia entre los medios o instrumentos de política y los objetivos de política que se pretenden lograr.

#### **2.4. Movilizaciones de los actores**

Dentro de los aliados que a nivel territorial del Ministerio, se considera al Ministerio del Deporte en relación a aspectos de educación física. Entre los docentes existe división, por una parte los que forman parte de la red de maestros que apoyan las iniciativas y cambios, debido a su afinidad política con el gobierno; y por otra parte los maestros que no son parte de esa red que presentan resistencia a los cambios. Sin embargo esto último no representa una fuerza suficiente de bloqueo para la implementación de la política pública en bachillerato. Se

---

<sup>27</sup> De acuerdo a la información del Ministerio de Educación no se especifica si esa cifra corresponde al período 2013-2016, o sólo a un año fiscal.

<sup>28</sup> Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/optimizacion-de-la-planta-docente-busca-mejorar-la-calidad-en-educacion/> Recuperado el 05 de junio de 2017

identifica también el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD municipales, los mismos que colaboran con la difusión y promoción de los programas y proyectos del Ministerio, y cuya presencia es más notoria en las zonas rurales (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017).

Los actores no estatales han visto limitada su libertad de acción, se afirma que se ha coartado su iniciativa e incluso se ha generado miedo a la sanción, la multa, la recategorización o el cierre de instituciones educativas particulares. Esto ha llevado a que muchos colegios particulares se hayan cerrado, la sensación es que ha existido un trato injusto. Un ejemplo de esto es que el INEVAL castiga el resultado del promedio del Ser Bachiller, con un factor de corrección socioeconómico, negando la posibilidad de que un estudiante de un colegio particular pueda acceder a un cupo en la universidad pública (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017; entrevista a M. Luna, Experto en Educación, 19 de junio, Quito, 2017) INEVAL 2016).

El principio que está detrás del ajuste socioeconómico en el cómputo de las calificaciones, es que existen factores asociados al desempeño y aprendizaje de un estudiante, uno de estos factores es la condición socioeconómica del estudiante. El INEVAL aplicó una encuesta del factor socioeconómico a los estudiantes que rindieron el SER bachiller en 2016, encontrando una relación positiva entre el puntaje obtenido y el nivel socioeconómico. El puntaje ajustado se calcula mediante un factor de corrección, como si todos los estudiantes estuviesen en igualdad de condiciones socioeconómicas, y así compensar los puntajes obtenidos por los estudiantes en condiciones de pobreza de modo que puedan acceder a educación superior gratuita (INEVAL 2017a, 6; INEVAL 2017b).

Con respecto a los maestros en el sector privado han sido menos afectados, porque la parte administrativa y de coordinación tratan de protegerlos, reduciendo la burocracia al mínimo, de modo que empleen su tiempo en el desarrollo de la clase. Tampoco es obligatorio cumplir con todo lo que la normativa establece que los profesores fiscales deben cumplir. La mayor queja de estos actores, es sobre el pensum abultado, frente a una restricción del tiempo y la necesidad de preparar a los estudiantes para que aprueben el SER Bachiller. Los profesores cuentan con un apoyo de gestión por la carga de trabajo administrativo, al contrario de los

profesores en el sector público (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017; entrevista a M. Luna, Experto en Educación, 19 de junio, Quito, 2017). Las Asociaciones de Colegios particulares y otras Asociaciones de Colegios como la Asociación Ecuatoriana de Colegios con Bachillerato Internacional ASECCBI, o la Corporación Ecuatoriana para la Calidad de la Educación CORPEDUCAR, han sido espacios de apoyo donde se discuten temas educativos, existe cooperación entre colegios y se comparte información y capacitación para docentes y directivos<sup>29</sup>.

El efecto de la política educativa ha conducido al acercamiento y colaboración de las asociaciones y los colegios miembros. Se ha logrado hacer un frente común ante el Ministerio, en la generación de propuestas educativas, que a pesar de no haber sido tomadas en cuenta, esta colaboración entre Colegios y Asociaciones ha logrado fortalecer las relaciones de estos actores, plasmadas en iniciativas comunes para el beneficio de los estudiantes, en un contexto en el que el Ministerio de Educación sólo impone lo que se debe hacer. De acuerdo a M. Burbano de Lara (2017), antes de la reforma educativa la participación de los establecimientos educativos miembros no era muy activa.

A partir de la reforma educativa en 2011 estos espacios se han vuelto de utilidad y hay mayor disposición e interés por parte de los colegios que forman parte de estas asociaciones, y se trata de tomar acciones en conjunto frente a otros actores no estatales, como los convenios que la ASECCBI ha firmado con universidades nacionales e internacionales para la admisión directa a las carreras profesionales, descuentos en los programas de estudios, entre otros beneficios. El Ministerio de Educación no ofrece capacitación a los colegios particulares (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

## **2.5. Efectos en la organización e impactos sobre el problema**

Como se ha visto hasta aquí, la transformación institucional que el Ministerio de Educación llevó adelante, a través del nuevo modelo de gestión, produjo cambios en su organización, volviendo los procesos más burocráticos, respondiendo al esquema jerárquico y vertical, debiendo cumplir con la normativa existente. Todos los requerimientos están establecidos de manera oficial por escrito, y es el nivel central el que los emite, estableciendo las directrices que la Coordinación Zonal debe cumplir, y que a su vez transmite hacia los niveles más

---

<sup>29</sup> ASECCBI <http://www.aseccbi.edu.ec/index.php>, información recuperada el 30 de mayo de 2017; CORPEDUCAR <http://www.corpeducar.org.ec/index.php>, información recuperada el 30 de mayo de 2017

desconcentrados. Las prácticas organizacionales son controladas por las autoridades de la estructura jerárquica. Estas prácticas han hecho que cada funcionario se responsabilice por sus acciones, las mismas que son evaluadas en función del papeleo institucional (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017).

El nivel distrital es el encargado de realizar los diagnósticos territoriales, y determinar la demanda educativa. Sin embargo las directrices llegan del nivel central, y los niveles desconcentrados deben ejecutarlas. El Bachillerato Técnico Productivo no se ha podido implementar en todos los Distritos, por demanda insuficiente. Para la implementación de cada tipo de bachillerato es necesario contar con un número mínimo de estudiantes inscritos en el Distrito, por un principio de eficiencia. Por lo tanto en aquellos distritos pequeños no se ha implementado por escasas de demanda. (Entrevista a M.F. Carvajal, Directora subrogante de Educación Especial e Inclusiva Coordinación Zona 3, 26 de abril, Ambato, 2017). Pero esto es precisamente una característica de las áreas rurales donde probablemente este tipo de bachillerato sería más pertinente.

Para determinar el nivel de cobertura, las Direcciones Distritales son las encargadas de calcular el déficit o superávit de cobertura en el territorio. Esta tarea comprende tanto la cantidad de población estimada que demanda el servicio y las instituciones que se encuentran ubicadas en el territorio; como la calidad del servicio en términos de infraestructura de los centros educativos y los niveles de hacinamiento. Para optimizar la oferta en el territorio se analiza la ubicación del establecimiento educativo dentro del circuito, y se compara la distribución poblacional por sector censal. De acuerdo al documento de reordenamiento de la oferta educativa (Ministerio de Educación 2012b), los parámetros de evaluación están ligados a la ubicación, accesibilidad, distancias y aspectos productivos (Entrevista a V. Andino, técnica del Distrito Educativo Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017; MINEDUC 2013, 11).

La Dirección Distrital trabaja en la optimización de la oferta, aplicando la plantilla óptima que debe tener cada institución. Esto implica la reubicación de docentes cuando ha habido un proceso de cierre, fusión, ampliación o apertura de instituciones educativas (Entrevista a V. Andino, técnica del Distrito Educativo Colta Guamote, 14 de mayo, Colta 2017; MINEDUC 2013, 11).

Por otra parte, lo que ocurre el momento de implementar el currículo de bachillerato tal como está, es que no permite diversificar ni particularizar, existiendo una contradicción entre esta característica del instrumento y las exigencias de inclusión en el aula ni poder atender todas las diferencias como: estilos de aprendizaje, diferencias culturales y de aptitudes. Es difícil diversificar las actividades cuando hay que cubrir demasiados contenidos y además cumplir con los controles que implican una gran cantidad de papeleo (Entrevista a M. Burbano de Lara, Experta en Educación, 04 de mayo, Quito, 2017).

Así entonces se observan algunas condiciones que pudieran explicar los resultados alcanzados en las metas e indicadores para el bachillerato, sobre todo en las zonas rurales en contextos de pobreza: la primera tiene que ver con el enfoque del currículo hacia el ámbito investigativo, el mismo que al aplicarse en estudiantes que no tienen el hábito de investigar, pierden el interés en el proceso de formación y dejan de cumplir con las tareas asignadas. En segundo lugar, por las implicaciones con el acceso a la universidad, la enseñanza de los contenidos en el último año de bachillerato se orienta a rendir el examen Ser Bachiller como requisito para graduarse más que en el desarrollo de destrezas y habilidades. Aún con este énfasis en la prueba, una buena parte de estudiantes no tiene el puntaje necesario para continuar su educación universitaria especialmente en el sector rural, y en su mayoría vuelven a las actividades agrícolas lo que se convierte en un desincentivo para completar el bachillerato, porque las dificultades en cumplir las expectativas de ingreso a la universidad (Entrevista a M. Luna, Experto en Educación, 19 de junio, Quito, 2017). En tercer lugar, la asignación de estudiantes a una institución por cercanía repercute en no contar con oferta pertinente en todas las localidades, provocando la migración de los estudiantes ya sea a las ciudades o a los sectores donde puedan encontrar un establecimiento educativo con la oferta que desean.

Los aspectos que hasta aquí se han analizado, podrían explicar en parte las razones por las que se observa una falla de política educativa en bachillerato, debido a la brecha de implementación existente entre los resultados y las metas establecidas para este nivel educativo.

### **3. Falla de política educativa en bachillerato**

Desde una perspectiva programática, la falla de una política pública se evidencia por la diferencia que existe entre el planteamiento de la política pública y las prácticas de quienes la

llevan a cabo (Lascoumes 2014, 35). Existen tres tipos de fallas que son: la ineffectividad, la ineficacia y la ineficiencia. De acuerdo a la clasificación que hace Lascoumes (2014, 35-37), la falla de política en bachillerato correspondería a la ineficacia, pues aunque se adoptaron medidas, se movilizaron competencias, se asignaron recursos, existen unos resultados que no se corresponden con los efectos esperados, observando una brecha de implementación.

Los indicadores que permiten monitorear la evolución y el resultado de las metas del PNBV 2013-2017 son: tasa neta de asistencia entre 15 y 17 años de edad en Bachillerato por período, el porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo y tasa de abandono escolar en bachillerato por período escolar. Las siguientes tablas muestran estos indicadores y las respectivas metas.

Tabla 21 Tasa neta de asistencia entre 15 y 17 años de edad en Bachillerato por periodo; según área y quintil por ingreso

	Dic-13	Dic-14	Dic-15	Dic-16	Meta al 2017
<b>Tasa Neta Asistencia Bachillerato</b>	<b>65,80%</b>	<b>65,08%</b>	<b>67,90%</b>	<b>71,30%</b>	<b>80,00%</b>
<b>AREA</b>					
Urbana	71,00%	69,65%	72,72%	75,10%	
Rural	56,57%	56,79%	58,91%	63,90%	
<b>QUINTILES POR INGRESO</b>					<b>Tasa de variación 2013-2016</b>
Quintil 1	57,49%	54,37%	58,30%	59,70%	3,8%
Quintil 2	62,36%	62,03%	65,79%	67,10%	7,6%
Quintil 3	67,14%	68,01%	71,17%	73,30%	9,2%
Quintil 4	72,54%	77,06%	76,53%	79,30%	9,3%
Quintil 5	83,91%	82,05%	83,33%	87,80%	4,6%

Fuente: MINEDUC/ENEMDU-INEC<sup>30</sup> 2013-2016

De acuerdo a las cifras de la ENEMDU (MINEDUC/ENEMDU-INEC 2013-2016), en diciembre 2015 la tasa de asistencia neta fue de 67,9%; el promedio de evolución de este indicador entre el 2013 y 2015 ha sido del 2,7% de crecimiento, cuya tendencia no es suficiente para alcanzar la meta establecida para el 2017. De acuerdo al porcentaje de variación por quintiles, se observa que la tasa de crecimiento más baja corresponde al quintil 1, con 3,8%. Esto significa que para que exista un cierre de brechas de la población más pobre y alcanzar mejores resultados, es necesario hacer un esfuerzo adicional para lograr las metas

<sup>30</sup> MINEDUC: Ministerio de Educación; ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo; INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

planteadas. La educación compensatoria requiere que el gasto en las personas más pobres sea mayor, lo que permite maximizar la producción porque el rendimiento marginal es más alto. Este resultado evidenciaría que la política educativa para bachillerato no se está orientando a la equidad, pues se ha procurado estandarizar la gestión y la dotación de recursos a la educación pública, procurando un idéntico gasto para todos. A esto se añade que no hay estimaciones oficiales desagregadas del gasto por estudiante. No es suficiente que el gasto sea igual para todos, pues las personas más pobres continúan con un nivel de renta muy bajo aunque el gasto esté distribuido de modo idéntico.

En el caso del porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo, también se observa una brecha entre el resultado y la meta. En este caso el área rural presenta un notable incremento en sus resultados, pero en términos de porcentaje queda muy rezagada con respecto al área urbana. La siguiente tabla muestra la evolución de este indicador.

Tabla 22 Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo

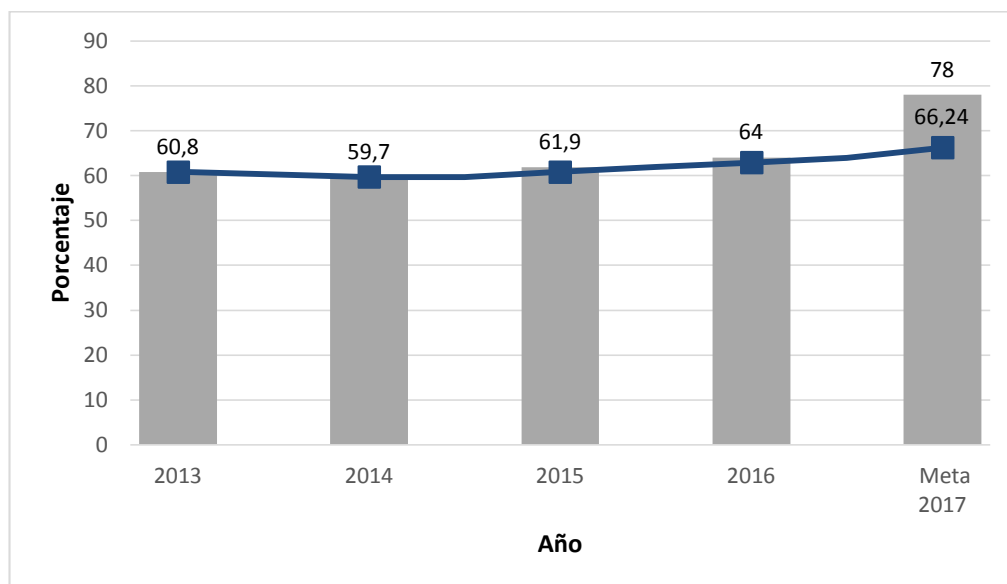
	2013	2014	2015	2016	Meta al 2017
<b>% Bachillerato completo entre 18 y 24 años</b>	<b>60,80%</b>	<b>59,70%</b>	<b>61,90%</b>	<b>64,00%</b>	<b>78,00%</b>
<b>AREA</b>					
Urbana	68,4%	65,2%	69,3%	70,6%	
Rural	42,8%	47,0%	44,1%	48,2%	
<b>QUINTILES POR INGRESO</b>					
Quintil 1	34,8%	39,6%	39,8%	44,0%	
Quintil 2	47,3%	45,8%	50,1%	50,7%	
Quintil 3	56,6%	56,1%	57,6%	62,1%	
Quintil 4	68,4%	67,6%	71,8%	73,5%	
Quintil 5	86,1%	82,8%	84,8%	87,8%	

Fuente: MCCTH 2016, INEC en SiCES 2017<sup>31</sup>

Durante el período de 2013 a 2016 ha tenido un comportamiento de decrecimiento para el 2014 de 1,8%. El promedio de crecimiento en 2015 y 2016 fue de 3,5%. De mantenerse dicha tendencia hasta el 2017, no se alcanzaría a cumplir la meta. La tendencia de evolución de este indicador se muestra en el siguiente gráfico.

<sup>31</sup> MCCTH: Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano; Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social.

Gráfico 5 Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo y tendencia



Fuente: MCCTH 2016, INEC en SiCES 2017

En el caso de abandono o deserción escolar en primer nivel de bachillerato, entre el período 2011-2012 y el 2014-2015 se observa un decrecimiento del indicador de 3,1%. La tendencia de evolución de los resultados no permitiría cumplir la meta de 3% para el 2017. La siguiente tabla muestra estas cifras.

Tabla 23 Tasa de abandono escolar en bachillerato por periodo escolar según nivel

	2011-2012 Fin	2012-2013 Fin	2013-2014 Fin	2014-2015 Fin	Meta
1er Bachillerato	8,49%	8,67%	9,51%	8,23%	3%
2do Bachillerato	5,95%	5,63%	5,65%	4,97%	
3er Bachillerato	2,52%	2,71%	2,34%	1,94%	

Fuente: MCCTH, 2016 y PNBV 2013-2017

La meta de la tasa de abandono en bachillerato está establecida únicamente para el primer nivel en el período 2013-2017. El indicador no está desagregado por área ni quintiles por ingreso. Esto representa opacidad de la meta, por lo que se observa de manera general la existencia de una brecha para primero de bachillerato. Existen grupos que son de atención prioritaria que debería reflejarse en los indicadores y metas, por tratarse de un objetivo de igualdad, pero esta meta no establece esa diferenciación.

El rezago en escolaridad en bachillerato para la población rural y los quintiles más bajos persiste. El rezago se incrementa a medida que aumenta la edad, esto se explicaría por la



temprana vinculación laboral entre 15 y 17 años. Estas cifras estarían reflejando que a medida que avanzan los niveles de escolaridad las brechas se incrementan entre áreas urbana y rural y entre quintiles por ingreso.

La homogeneización de la política educativa ha afectado en el bachillerato porque no se han diseñado políticas específicas para los grupos que requieren intervención prioritaria. A este aspecto se añade que se dio un bloqueo a actores locales y no estatales intervinientes en la política educativa que se originó en la ideología y se plasmó en los instrumentos e implementación de las políticas.

## Conclusiones

El objetivo general para esta investigación fue explicar las causas por las que existen fallas de implementación en la política de educación en bachillerato en Ecuador, a partir de la LOEI 2011. Las evidencias sobre la existencia de una falla de política, de acuerdo a la teoría, se resumen a continuación:

La falla de la política se consideró en función de las metas planteadas, las mismas que no se cumplieron, pese a existir medidas adoptadas, la disponibilidad y movilización de recursos como presupuestos y competencias. De acuerdo a la tipología de Lascoumes (2014), esta es una falla de eficacia de la política pública, mientras que para Newman (2015) es una falla porque no se alcanzaron los objetivos esperados. La evaluación que Bovens y Hart (2016) hacen al respecto de la falla de política se expresa en dos dimensiones: política y programática. En el caso de esta investigación, se evidencia un resultado asimétrico, por tener una reputación positiva en el ámbito político y un desempeño no logrado a nivel programático, definiéndola como “farsa”. De acuerdo a la tipología de Howlett (2012 en Bovens y Hart 2016), esta falla es difusa al ser opaca y ambivalente, pero que afecta a todo el sistema.

En términos de brechas, la diferencia entre la meta y el resultado de la tasa neta de asistencia entre 15 y 17 años en bachillerato es de 8,7 puntos porcentuales y donde el quintil más bajo es el que menor crecimiento presenta. El porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo muestra una brecha de 14 puntos porcentuales entre el resultado de 2016 y la meta para 2017, donde se observa un rezago del quintil más bajo con 44% para el 2016 frente a una media de 63,62%. La tasa de abandono escolar en primera de bachillerato presenta 5,23 puntos porcentuales de diferencia entre el resultado del período 2014-2015 y la meta al 2017. En este caso no existen resultados desagregados por quintil de ingresos ni por área, sólo se observa que la evolución del indicador ha sido una reducción del 3% en cuatro años.

Para construir una explicación sobre la falla, se definieron tres objetivos específicos: 1. Analizar cómo se configura el esquema de gobernanza de la política de educación a partir de la Constitución y la LOEI; 2. Analizar cómo se implementaron los instrumentos de política

para alcanzar los objetivos planteados en bachillerato, en función de la coherencia, articulación y convergencia con las metas de política de educación; y 3. Explicar cómo opera el marco institucional del Sistema Nacional de Educación sobre los actores no gubernamentales que intervienen en la política de educación en bachillerato, a partir de la aprobación de la LOEI 2011.

El esquema de gobernanza en el que la política educativa para bachillerato se desarrolla desde el rol preponderante del Ministerio de Educación, el mismo que utiliza mecanismos para dar dirección al sector. Esta condición se concreta en la Constitución del Ecuador, al otorgar la rectoría de política al Ministerio, que concentró los acuerdos institucionales para el diseño de instrumentos e implementación de la política educativa en bachillerato.

El mandato constitucional se convierte en el eje de los cambios del sector educativo, que se concretan en el cambio de modelo de gestión educativa y la aprobación de la LOEI 2011. Durante este proceso se observa que las instituciones políticas van reduciendo su grado de participación política frente a la hegemonía del Estado, restringiendo la participación y construcción de consensos entre actores no estatales, integración territorial e instancias supranacionales. Por otra parte, la arquitectura institucional en la que se implementa el modelo de gestión, en la práctica se enfoca en la eficacia como medida de calidad la gestión pública. Las prácticas eficientistas de implementación pierden de vista el objetivo de equidad porque no hay una vinculación entre los instrumentos de eficiencia y los objetivos para procurar la igualdad. Lo que importa al momento de la implementación es la evaluación y el ranking que el servidor público o la agencia logra.

Desde esta perspectiva, se observa un fortalecimiento de la capacidad de coordinación entre los diferentes niveles de desconcentración, sobre todo mediante mecanismos de control, limitando la posibilidad de generar redes de colaboración con actores no estatales o de gobiernos locales, para apuntalar tanto la implementación de la política como para asegurar su continuidad y el cumplimiento de las metas. El énfasis en los aspectos administrativos y operativos mediante el control, ponen de manifiesto una acción pública eficaz, propuesta e impulsada por el órgano rector de la educación, cuyo eje es la gestión educativa en función de la eficiencia. De acuerdo a la investigación realizada los criterios de eficiencia pasaron a ser una meta en sí mismos y no uno de los elementos que apuntale la equidad.

De acuerdo al análisis realizado, el esquema de gobernanza se configura en torno al Estado representado en el Ministerio de Educación. Desde el gobierno central se implementa un modelo de gestión desconcentrado, que produjo una disminución de las competencias de educación de los gobiernos locales, direccionando y limitando a los actores no estatales en el territorio. El estilo de implementación de tipo *top-down* establecido por el Ministerio de Educación en su nivel central, se observa en que todos los instrumentos de política se diseñan en el nivel central, utilizando dispositivos tecnocráticos, sin participación de actores no estatales. Luego estos instrumentos son implementados en todo el Sistema Educativo, centrado en la expansión de oferta educativa pública a través de desarrollo de la agencia estatal de la gobernanza (Scribner 2003).

La implementación de la reforma educativa se tradujo en el énfasis de la dimensión teórica por la visibilidad que tuvo la configuración del sistema de educación, a través del modelo de gestión; y aunque en el discurso se posicionó el cambio en términos normativos (López 2009): la reforma como instrumento de cambio social, desarrollo económico y producción del conocimiento; al momento de implementar los componentes normativos, se debió recurrir a mecanismos de control para que fueran asimilados por los planteles educativos, pues no existió participación de los principales actores en las etapas previas de a la implementación de la política de educación en bachillerato.

En relación a la implementación de los instrumentos de política para alcanzar los objetivos planteados en bachillerato, se destacan dos cambios que se introdujeron en la LOEI 2011, en torno a los cuales se articularon los instrumentos de política: el primero sobre la obligatoriedad de la educación hasta el bachillerato, siendo el Estado el garante del cumplimiento por medio del acceso a educación gratuita; y el segundo la reforma curricular que involucra la adopción del bachillerato unificado y el replanteamiento de la oferta del bachillerato técnico.

Exigir la obligatoriedad del bachillerato significó el cambio e implementación del nuevo modelo de gestión educativa. El objetivo principal fue garantizar el acceso gratuito al bachillerato, y así alcanzar las metas establecidas en el PNBV 2013-2017. En este sentido los instrumentos de política implementados respondían a aspectos de la eficiencia interna, los mismos que se implementaron para alcanzar eficiencia externa (Arcos y Vásquez 2008).

Los instrumentos y mecanismos de implementación fueron diseñados desde el nivel central, a través de manuales técnicos y directrices. La intención es que se unifiquen los procesos administrativos, y también se unifiquen los contenidos del currículo en el bachillerato. En el aspecto administrativo se busca mejorar la atención al ciudadano. Para que esto se pueda cumplir, se implementó el MOGAC, teniendo como efecto que los empleados públicos actúen en función del resultado de dichos indicadores, en los puntos de atención ciudadana. Para atender los requerimientos del nivel central, las prioridades del trabajo en las instancias desconcentradas, se centran en cumplir con dichas tareas, teniendo como efecto que los aspectos del contexto casi no sean tenidos en cuenta. Esta manera de implementación *top-down* ha tenido como efecto que la población de zonas rurales con alto índice de pobreza en edades correspondientes al bachillerato, migre a otros territorios o a las grandes ciudades para conseguir la oferta educativa de su preferencia.

Se observa una excesiva cantidad de instrumentos de autoridad, de acuerdo a la tipología NATO, para normar la implementación de la política de educación. Estos instrumentos presentan una gran ventaja en términos de bajos costos, pero debido a sus características, son homogeneizadores. Esto se debe a la recentralización de las políticas educativas para el bachillerato, que además emanan de la tecnocracia, donde no se toma en cuenta la contextualización y diversidad de los territorios. Este es un elemento adicional que estaría contribuyendo con la homogeneización al momento de implementar las políticas.

En el aspecto curricular, también sucede un proceso de homogeneización de contenidos. La intención es que en todos los centros educativos se estén impartiendo los mismos contenidos el mismo momento con una visión igualitaria y de no discriminación. De este modo si se dan traslados de estudiantes a otros centros educativos no se perjudique el estudiante y pueda acceder al mismo servicio. Aunque esto podría representar una ventaja, se estarían dejando de lado las particularidades del contexto, lo que estaría provocando que los estudiantes opten por no culminar su educación. En especial aquellos estudiantes que por sus condiciones socioeconómicas no representa un incentivo continuar sus estudios de tercer nivel, sino que buscan una vinculación temprana al mundo laboral, donde conviene una educación de bachillerato que desarrolle sus competencias y habilidades para insertarse en el campo laboral formal.

El currículo está diseñado para que los estudiantes tengan la iniciativa de investigar por su cuenta. Al homologar este aspecto, puede tener un efecto contraproducente en adolescentes y jóvenes que no han desarrollado una motivación investigativa, porque no experimentaron un proceso previo de incentivo en etapas educativas tempranas. El efecto que esto tiene en los estudiantes del bachillerato en áreas rurales y de quintiles de ingresos bajos, es el desinterés por investigar por su cuenta, y más bien reproducen los patrones memorísticos con el fin de aprobar el bachillerato y acceder a la universidad. De esta manera se descuida el desarrollo de destrezas y habilidades, que son las aptitudes que una persona requiere para desenvolverse en el mundo universitario, laboral y profesional.

La formación de los bachilleres no es suficientemente buena en nada; pues al existir una orientación hacia los contenidos y no hacia el desarrollo de destrezas como capacidad tecnológica, comunicación, iniciativa y pensamiento crítico y creativo, el resultado es que no es posible alcanzar el perfil de bachiller deseado. Existe un *trade-off* entre el cumplimiento de contenidos y el desarrollo de capacidades. Se observa que se impone el cumplimiento del contenido, porque el estudiante tiene que aprobar el Ser Bachiller. En el mediano plazo el resultado de la reforma en bachillerato, no se refleja en el perfil que está declarado como deseado ni tampoco en el perfil que se requiere para lograr las metas de desarrollo. La implementación del currículo tendría inconsistencias con las metas de desarrollo que consisten en desarrollar las capacidades de la población, fomentando la igualdad, equidad a través de la eliminación de barreras, promoviendo así la movilidad social ascendente, donde el conocimiento es considerado un instrumento para la libertad, la democracia y la garantía de derechos.

La coherencia de los objetivos de política muestra que los objetivos generales y las declaraciones macro de política educativa se orientan a garantizar la equidad de las personas una vez que han aprobado el bachillerato general unificado. La política educativa se enfoca en eliminar las barreras económicas y de cobertura sobre todo en zonas rurales y quintiles más bajos, asumiendo el acceso y estándares de calidad como criterio de equidad. No se encontraron indicios de criterios de disponibilidad y adaptabilidad, sobre todo en las zonas visitadas, que son rurales y pobres con una importante población indígena. El efecto de la homogeneización es que representa restricciones en la pertinencia de la política educativa, que requiere de los elementos de disponibilidad y adaptabilidad de recursos e interacciones con

los actores locales y no estatales, para lograr los objetivos y metas de política educativa en bachillerato.

Por otra parte, las metas que se establecen para el bachillerato en el PNBV 2013-2017 responden a criterios de eficiencia. Esto implicaría una dificultad al momento de evaluar si los objetivos macro y preferencias se cumplen, pues los indicadores no se corresponden con los objetivos generales de la política. El énfasis en el control se deriva en prácticas institucionales que operan para cumplir con todos los requerimientos impuestos por el centro, pues son sujetos de evaluación. De esta manera se pierde el objetivo de equidad, y todos los esfuerzos se concentran en cumplir con los criterios de eficiencia.

En el nivel de objetivos meso, no existe únicamente un criterio de equidad, sino que se empiezan a establecer objetivos de eficiencia externa (cobertura) y eficiencia interna (gestión). En este nivel de metas se refleja la equidad no sólo con el acceso, sino también con logros de aprendizaje. Sin embargo no existe una conexión empírica entre estas metas y las metas macro. En cuanto al enunciado de objetivos del nivel meso, se toman en cuenta criterios tanto de eficiencia como de equidad. Es importante que para la gestión existan criterios de eficiencia, pero estos criterios deberían ser sólo un medio para lograr la equidad. El problema es cuando se enfatiza sólo la eficiencia interna y se descuida la equidad como objetivo macro.

Los objetivos específicos de la política para bachillerato, están enunciados en términos de equidad y eficiencia, pues se busca incrementar la matrícula con criterios de equidad e inclusión. Sin embargo no existen metas explícitas y los indicadores se expresan en términos de eficiencia, como la tasa de abandono escolar en 1° de bachillerato; y en términos de cobertura de los bachilleratos técnico, y técnico productivo. Esto produce un quiebre entre el objetivo y su operacionalización, pues no existe un vínculo donde se establezca cómo la disminución del abandono y la ampliación de oferta educativa alcanzan la igualdad. Más bien se establece como otro objetivo específico un mayor control, seguimiento y evaluación de corte tecnocrático en la implementación para todos los niveles de desconcentración, profundizando la homogeneización.

Adicionalmente, los objetivos de oferta educativa son de optimización, ya que responden más a un criterio de eficiencia económica, pues se determinó que conseguir 24,96 estudiantes por

maestro es la métrica a la que se debe llegar a nivel nacional. Esto perjudica a las poblaciones más dispersas como es el caso del área rural, que suelen ser poblaciones con altos porcentajes de pobreza, pues se está estandarizando el costo de educación por estudiante, para alcanzar mayor eficiencia. Esto se contrapone con el principio de equidad, el cual plantea que para alcanzar la igualdad se debe incrementar el gasto destinado a las personas más pobres.

En toda la cadena de análisis de coherencia, no hay correspondencia entre los enunciados y las metas: en el nivel macro el enunciado está en términos de equidad mientras las metas son de eficiencia. En el nivel meso los enunciados son de equidad y eficiencia y las metas también. En el nivel micro los enunciados mezclan equidad y eficiencia y las metas son de eficiencia educativa y eficiencia económica. De esta manera se evidencia la falta de coherencia entre objetivos y metas de distintos niveles.

En cuanto a la consistencia de los tres niveles de los medios de política, se busca dar una preferencia en el largo plazo a la ampliación de la oferta educativa pública, como mecanismo de acceso. Para esto se concibe un modelo de gestión desconcentrado que le da la capacidad al gobierno de integración territorial, mediante una arquitectura institucional de autonomía regulada. Esta arquitectura institucional, en teoría transfiere a los centros educativos de manera paulatina la capacidad de autonomía relativa, pues está bajo el liderazgo cooperativo del Ministerio de Educación. Sin embargo al momento de implementar el modelo, de acuerdo a lo investigado se observa que existió una coordinación de tipo jerárquico (Bracho 2010). Pues pareciera que en el nivel de la gestión pública existió una mejora en la calidad en términos de control mayor y formalización de ciertos procesos, pero por otra parte se restringieron los controles ciudadanos a dicha gestión.

La coordinación jerárquica del modelo de gestión educativa muestra indicios de que los instrumentos específicos de política están diseñados para que exista un control desde el nivel central. Esto se puede observar en los instrumentos normativos, que definen detalladamente las competencias que cada nivel desconcentrado tiene, la estructura jerárquica de los procesos, metodologías, contenidos, estándares, manuales, métricas, cuyo diseño fue tecnocrático y centralista. Al expresarse los diversos instrumentos en instrumentos de autoridad, se convierten en cumplimiento obligatorio, y para monitorear su cumplimiento se recurren a los sistemas informáticos, que además arrojan resultados, evaluaciones y ranking de los distintos componentes y actores del sistema educativo.



Un aspecto importante de los instrumentos específicos, es que el Estado no cuenta con información oficial y pública sobre el monto de presupuesto que se destina por estudiante de bachillerato, basado en las partidas presupuestarias destinadas a ese grupo específico de la población. Los datos públicos existentes sólo dan cuenta del gasto promedio por estudiante. Con la información disponible sólo se puede estimar un costo en base de los programas emblemáticos, para determinar que existe una preferencia por destinar presupuesto a educación básica. Esto significa que la utilización del presupuesto en educación es preferentemente eficiente en términos de la teoría del capital humano. Los criterios de equidad se asumen a través de la dotación de infraestructura física y textos escolares. En esta categoría también se encuentra el currículo, y como ya se mencionó, tiene características homogeneizantes, por lo que se estaría dejando de lado criterios de inclusión. Estas características apuntan a que en la práctica tiene lugar un esquema de gobernanza de inclusión, mientras que las preferencias expresadas en el PNBV 2013-2017 se desea un esquema pluralista (Scribner 2003).

Para la calibración de instrumentos, las prácticas de administración y operación están orientadas a alcanzar los criterios de eficiencia y estándares que el sistema educativo impone. Esto es posible porque la cantidad de recursos destinados a educación desde 2007 hasta 2013 permitió realizar la reforma, así como el momento político favorable que durante este período tuvo el gobierno. La expansión organizativa del Ministerio de Educación requirió la contratación de personal para operar en territorio. Sin embargo este personal sólo es de contrato no de nombramiento. El único personal que tiene nombramiento es el jerárquico superior que es de libre remoción. Debido a esta condición, es mucho más fácil para la parte jerárquica lograr el cumplimiento de sus requerimientos bajo sus términos, pues de acuerdo a la LOSEP el contrato puede terminarse unilateralmente en cualquier momento.

En cuanto a la consistencia de los medios de la política, se observa en los tres niveles el tratamiento de la eficiencia educativa como preponderante, y aparentemente como una manera de llegar a la equidad. Sin embargo por la estructura del modelo y las prácticas de implementación, las acciones están encaminadas hacia una eficiencia económica, hacia la reducción de los costos de transacción para brindar un mejor servicio. Estas prácticas de implementación han convertido a la eficiencia en un objetivo en sí mismo. Aquí es donde ocurre el quiebre con el nivel superior, en el que la equidad es el objetivo. Las prácticas eficientistas como fin último, observada en los medios, hacen que se pierdan de vista los

critérios de equidad, produciendo una falta de convergencia entre medios de política y objetivos en cuanto a preferencias de largo plazo.

El tercer objetivo, explicar cómo opera el marco institucional del Sistema Nacional de Educación sobre los actores no gubernamentales que intervienen en la política de educación en bachillerato, a partir de la aprobación de la LOEI 2011, se visibiliza a través de las estrategias, marcos de acción, ideas, valores y símbolos, movilización de los actores y efectos de la organización sobre el problema.

Desde el Estado se cambia la estrategia de llevar la educación al estudiante, por traer al estudiante a los centros educativos eficientemente establecidos. Es así como se define el modelo de gestión educativo, que es impuesto por la fuerza política y el incremento de presupuesto que posibilita la implementación. Estas acciones tienen el respaldo constitucional, que habilita al Ministerio de Educación como la única institución responsable por la política educativa del Ecuador.

El Estado logró imponer la reforma educativa, que fue implementada tanto en el ámbito público como particular. Sin embargo las iniciativas y reformas únicamente han provenido del Estado, restringiendo la capacidad de gestión de otros actores tales como universidades, asociaciones de colegios, editoriales, organizaciones no gubernamentales ONG, cooperación internacional; siendo el único espacio de interacción aquel en el que el Estado dice lo que se debe hacer. Cualquier intento de iniciativa, crítica o contrapropuesta ni siquiera permea hacia el Estado, sobre todo entre el 2013 al 2016. Los efectos en los actores no estatales es que su actuación se replegó, como sucedió con la Cooperación Internacional y las ONG, siendo los sectores más pobres y de zonas rurales los más afectados.

A partir de la aprobación de la Constitución de 2008 y con mayor notoriedad a partir de la aprobación de la LOEI 2011, ha existido una suerte de omnipresencia del Estado, que además trabaja y se sirve a sí mismo, esto se refleja en las capacitaciones sobre los instrumentos que implementa el Ministerio en los centros educativos, brindando capacitación únicamente a los colegios públicos y excluyendo a los colegios particulares de este servicio. Por otra parte, la excesiva carga administrativa y evaluativa que se ha impuesto a los centros educativos, maestros y estudiantes, ha provocado el desgaste de estos actores. Esto ha provocado que los

esfuerzos se concentren en cumplir con los estándares y requerimientos del Ministerio, reproduciendo las prácticas memorísticas del aprendizaje.

Por otra parte, los colegios particulares tienen flexibilidad en elegir cómo y con quién capacitarse. También se cuenta con un contingente de mandos medios que realizan los trabajos administrativos y elaboración de documentación para el Ministerio de Educación. De esta manera se aliviana la carga administrativa de los maestros y pueden enfocarse en los aspectos de enseñanza, haciendo posible que mejore la calidad educativa por el valor agregado que se le está permitiendo al maestro entregar.

A pesar de la visibilidad política que tuvo la política educativa, el área rural no ha sido beneficiada de manera generalizada, por lo que para los directores de los establecimientos educativos en estos territorios, es importante la colaboración con los actores locales para poder dar sostenibilidad a la implementación de los procesos que requieren personal especializado, y que por las características territoriales no es tan sencillo asegurar la continuidad de dichos procesos.

En cuanto a las ideas, la fuerza de la tradición de quienes diseñaron el currículo, permea los enunciados de las metas y el perfil de bachiller que se desea, pues aunque desde las instancias directivas y de decisión en el nivel central se transmitió al equipo cuáles eran los objetivos y cómo plantear el currículo, las personas a cargo de esta tarea acarrean los esquemas y patrones de formación academicista. Aunque el equipo cuente con los conceptos y los elementos filosóficos para construir un currículo orientado a desarrollo de destrezas y habilidades, no se han podido plasmar estos conceptos en los aspectos operativos ni curriculares para conseguir las metas deseadas. No se logra dar ese cambio real, porque quienes diseñan estos instrumentos son producto del sistema educativo tradicional.

Un principio y símbolo claves que se define desde el Estado en la política educativa, es la equidad, y uno de los principales argumentos para implementar el bachillerato unificado. Sin embargo las prácticas de implementación tienen una concepción de eficiencia, tanto educativa como económica, como por ejemplo mejorar tiempos de atención para mejorar la calificación de desempeño de la agencia, o asegurar la aprobación del Ser Bachiller orientando los esfuerzos para rendir el examen y no en el desarrollo de habilidades de los estudiantes. Se evidencia que los estudiantes de los sectores rurales requieren una mayor oferta de

bachillerato técnico productivo, debido a su orientación agropecuaria, pero no se implementa porque no hay suficiente demanda, lo cual es claramente un concepto de eficiencia.

Lo mismo ocurre con las decisiones sobre asignación de estudiantes por ubicación domiciliaria, cierre de centros educativos para cumplir con la plantilla óptima, prácticas de los servidores públicos en función de alcanzar una mejor medición del desempeño. De esta manera en la realidad se pierde de vista al estudiante como la razón de ser de la política pública, y se posiciona la eficiencia de la administración pública como el eje de la actuación del Ministerio de Educación.

La movilización de los actores se da en función de lo que dicta el Ministerio de Educación. Los colegios particulares y las asociaciones encuentran un espacio para actuar en conjunto, en el ámbito que les es posible actuar. Para los centros educativos de las zonas rurales es importante encontrar acuerdos con los actores locales para dar continuidad a los procesos. La dinámica entre los distintos niveles desconcentrados es vertical y jerárquica, donde la Coordinación Zonal actúa como interlocutor entre el nivel central y el distrital. Esto se puede observar por el modo en cómo se relacionan y coordinan los distintos niveles de desconcentración. El nivel central realiza visitas periódicas a la Coordinación Zonal y a la Dirección Distrital; lo ideal es que estas visitas se hagan en coordinación con la Zonal, pero el nivel central puede directamente relacionarse con el Distrito. No así el Distrito, que debe acceder al nivel central a través de la Coordinación Zonal.

### **Consideraciones del marco analítico**

En cuanto al marco analítico, es importante tener en cuenta que para el tratamiento de la gobernanza sólo existen aproximaciones teóricas, pero la gobernanza en sí misma no es un marco analítico. Algunos autores desarrollan más cómo pueden ser analizadas las variables, por esto se utilizó el abordaje de Longo (2009). Si bien esto contribuyó desde una perspectiva general de la gobernanza, en el caso específico del sector educativo existen diversos autores con multiplicidad de criterios, y las propuestas más desarrolladas están vinculadas con el análisis organizacional.

Para explicar la falla de implementación, se recurrió a dos diversos marcos analíticos: el primero relacionado con el neoinstitucionalismo, desde su perspectiva más amplia; el segundo fue el análisis de objetivos y medios de política; y el tercero las variables de acción pública

propuesta por Lascoumes (2014). En cuanto al neoinstitucionalismo, para este caso no fue posible ubicar una corriente específica del mismo, por la propia complejidad que tiene analizar la implementación de una política educativa.

El estilo de implementación que se utilizó es el *top-down*, el cual tiene una gran limitación en cuanto a la poca sistematicidad del tratamiento de las variables. Si bien existen varios modelos y variables para analizar este tipo de implementación, no existe un solo marco analítico que determine la operativización de esas variables, ni cómo se analizan. Debido a que cada autor determina su propio modelo de análisis, la cantidad y tipos de variables varían. Esta dificultad implicó hacer una revisión de la literatura, y determinar los modelos más estructurados, y luego identificar aquellas variables comunes entre esos modelos, y que además eran pertinentes y relevantes para el estudio de caso.

La fase de implementación de la política pública presenta una mayor complejidad, además es una fase que representa una continuación de la fase de diseño de la política, por lo que existe cierta dificultad en comprender cuáles son los límites entre estas fases. A pesar de esta limitación, es posible incorporar en el análisis de implementación herramientas del análisis del diseño, tanto de la tipología de instrumentos como NATO (Howlett y Ramesh 2009), así como los tres niveles de instrumentación de políticas (Howlett 2009). La combinación de estas herramientas con una comprensión del estilo de implementación *top-down*, facilitaron ordenar las variables para explicar la trayectoria que tuvo la política al ser analizada.

Para comprender y explicar cómo el marco institucional del Estado afecta a los actores no estatales, se utilizaron variables planteadas por el neoinstitucionalismo como: intereses, estrategias y recursos de los actores; marcos de acción de los actores; ideas, valores y símbolos, movilización de los actores; y efectos en la organización e impactos sobre el problema. Si bien estas variables cuentan con una cierta sistematización no es posible definir su alcance, existiendo un traslape de unas variables con otras, esto representa una limitación al momento de operativizarlas. La dificultad que se plantea es que existen categorías de variables que no se pueden delimitar fácilmente: un ejemplo de esto son los intereses y las ideas, la primera es una subcategoría de los actores, mientras que la segunda es una subcategoría de las representaciones, pero existe una delimitación muy difusa entre ellas.

### **Propuestas para investigaciones futuras**

Finalmente, como propuestas para investigaciones que puedan partir del presente estudio realizado, se presentan algunas alternativas sobre las cuales se podría ampliar este trabajo inicial. A continuación se exponen algunas de ellas.

Incrementar el número de años de esperanza de vida en el sistema educativo no es sinónimo de calidad educativa, pues no es indicativo de que existe un cambio para mejorar los procesos de aprendizaje, sino que más bien puede profundizar aquellas prácticas viciadas de la educación. En países desarrollados se está considerando una reducción en el número de años de escolaridad, si se logra mejorar la calidad de la educación. La política educativa se ha centrado en la disponibilidad, que constituye un elemento de la garantía de derechos. Sin embargo se podría profundizar sobre el análisis de política en relación al acceso, calidad y adaptabilidad, de acuerdo a los conceptos establecidos para la planificación (SENPLADES 2011).

En las zonas rurales, los estudiantes utilizan horas extras, sobre todo los fines de semana, para prepararse para el Ser Bachiller. La idea del bachillerato unificado es facilitar el acceso a la universidad a todos, sin importar su condición socioeconómica. Sin embargo son muy pocos los estudiantes que consiguen el puntaje necesario para acceder a la educación universitaria, teniendo que conformarse con volver a las actividades productivas que ya realizaban en el campo. En este sentido se considera pertinente el análisis de política que vincula la culminación del bachillerato con la continuación de la formación universitaria o la inserción en el sector productivo.

Poder realizar una investigación desde el análisis de política pública, sobre los procesos de formulación de la reforma curricular de la reforma 2011, sería un importante aporte sobre la comprensión de la implementación de dicho currículo, y los efectos no deseados que este tuvo. El análisis de la implementación de la política implica muchas aristas que se podrían profundizar. Una de ellas sería el análisis de la implementación de la reforma curricular de 2011, y que para 2016 se estaba realizando una reforma a la misma. Este análisis podría hacerse para todos los niveles de educación o enfocarse únicamente en uno de ellos.

## Lista de referencias

- AMIE, Archivo maestro de instituciones educativas, Ministerio de Educación. Asistencia neta bachillerato 2013-2014 (base primaria). <http://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion/>
- Arellano, Adriana. 2016. "Pistas para la transformación de la educación en el Ecuador". En *Minga Libro. Hacia una sociedad educadora: propuestas para el debate*. Grupo Faro. 172-178.
- Arcos, C. 2008. "Política pública y reforma educativa en Ecuador". En *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Arcos, C. y Espinosa, B. (coord.) FLACSO Ecuador. 29-63
- Arcos, C. y Alison Vásconez. 2008. "Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en el Ecuador". En *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Arcos, C. y Espinosa, B. (coord.) FLACSO Ecuador. 157-225
- Astiz, María Fernanda. 2011. "Los desafíos de la educación comparada contemporánea para informar el debate político-educativo: Una perspectiva teórico-metodológica". En *Revista latinoamericana de educación comparada*. N° 2: 63-72. Pdf.
- Beech, Jason. 2007. "La internacionalización de las políticas educativas en América Latina". En *Revista Pensamiento Educativo*. Vol. 40, N°1. 153-173.
- Bovens, Mark y Paul't Hart. 2016. "Revisiting the study of policy failures". En *Journal of European Public Policy*. 23:5, 653-666, DOI: 10.1080/13501763.2015.1127273
- Bracho González, Teresa, Alberto Arnaut, and Silvia Giorguli. 2010. "Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el programa escuelas de calidad". En *Los Grandes Problemas De México. Educación*. T-VII, 209-32. Colegio de México. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1657t7z.11>.
- Cerrillo, Agustí. 2005. Introducción a *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coord. Cerrillo, A. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 11-35.
- Cevallos, Pablo. 2016. "Cambiar la arquitectura institucional del sistema escolar para mejorar la calidad educativa en Ecuador". En *Minga Libro. Hacia una sociedad educadora: propuestas para el debate*. Grupo Faro. 54-79
- Chiriboga, M. 2014. "Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio". Abya-Yala. Quito. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, 19 de octubre de 2010. Registro Oficial N° 303.

- Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación (2006) “Plan Decenal de Educación 2006-2015”. Año 2 de su ejecución. Quito, Ecuador. Pdf.
- Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE, Centro de Investigación y Capacitación para el Desarrollo y Territorio Redstrategic. 2014. “Cooperación internacional en Ecuador desde la perspectiva país y territorial”. Documento pdf.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Asamblea Nacional
- Creswell, John. 2001. “Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches”. Nebraska: SAGE – University of Nebraska.
- Decreto Ejecutivo N° 813. Julio de 2011. Art. 8 Registro Oficial N° 489 Suplemento
- Decreto Ejecutivo N° 1267. 2 de diciembre de 2016. Registro Oficial Suplemento N° 920. 11 de enero de 2017.
- Decreto Ejecutivo N° 1202 de 13 de octubre de 2016. Registro Oficial N° 876. 08 de noviembre de 2016.
- Decreto Ejecutivo N° 1508 de 8 de mayo de 2013. Registro Oficial Suplemento N° 960. 23 de mayo de 2013.
- Decreto Ejecutivo N° 16 de 4 de junio de 2013. Registro Oficial Suplemento N° 19. 20 de junio de 2013.
- Decreto Ejecutivo N° 429 de 15 de julio de 2010. Registro Oficial 246. 29 de julio de 2010
- Decreto Ejecutivo N° 311 de 5 de abril de 2010. Registro Oficial N° 171. 14 de abril de 2010.
- Decreto Ejecutivo N° 982 de 25 de marzo de 2008. Registro Oficial N° 311 de 08 de abril de 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 699 de 30 de octubre de 2007. Registro Oficial Suplemento N° 206. 07 de noviembre de 2007.
- Decreto Ejecutivo N° 9 de 15 de enero de 2007. Registro Oficial Suplemento N° 8. 25 de enero de 2007.
- Díaz Ríos, Claudia Milena. 2016. “Foreign prescriptions and domestic interests: a comparison of education reform in Argentina and Chile”. Department of Political Science. McMaster University. Hamilton, Canada.
- Donzelot, J. 2007. “La invención de lo social: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas”. Nueva Visión Bs. As. 114-128.
- Eslava, Adolfo. 2007. “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, ed. André-Noël Roth, 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



- Espinosa, Betty. 2008. “Organización, financiamiento y asignación de recursos en el bachillerato”. En *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Arcos, C. y Espinosa, B. (coord.) FLACSO Ecuador. 275-328
- Fontaine, Guillaume. 2015. “El Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos”. Barcelona/Quito: Anthropos Editorial, FLACSO Ecuador. (Cap. 1: 11-35)
- Fermoso, Paciano. 1997. “Manual de economía de la educación”. Narcea S.A. de Ediciones Madrid.
- Herrera, Soledad. 2010. “La importancia de la educación en el desarrollo: la teoría del capital humano y el perfil de edad – ingresos por nivel educativo en Viedma y Carmen de Patagones, Argentina”. En *Revista Pilques Sección Ciencias Sociales*. Año XII. N° 13. Universidad Nacional del Comahue.
- Hill, Michael, y Peter Hupe. 2002. “Implementing Public Policy”. Londres: SAGE Publications.
- Hood, Christopher. 2011. “¿Una gestión pública para todo momento?”, en *Nueva gestión pública*, Cejudo, Guillermo (Comp.): 47-74. México: Siglo XXI Editores. Disponible en <http://www.eap.df.gob.mx/BBAP/10-Nueva%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica.pdf>
- Howlett, Michael. 2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sci*, N° 42: 73-89.
- Howlett, Michael, M Ramesh y Anthony Perl. 2009. “Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems”. Ontario: Oxford University Press.
- Hupe, Peter y Harald Saetren. 2015. “Comparative Implementation Research: Directions and Dualities”. En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 17:2. 93-102. DOI: 10.1080/13876988.2015.1015360
- Immergut, Ellen. 2006. “Institutional constraints on policy”. In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin, 557-571. New York: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL. 2016. “Informe de Resultados Ser Bachiller ciclo 2015-2016, Unidad Educativa Particular Terranova”. Quito. Documento Pdf.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL. 2017a. “Ranking de colegios”. Quito. Documento Pdf.

- Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL. 2017b. “Índice socioeconómico Ser Estudiante y Ser Bachiller”. Quito. Documento Pdf.
- Lascoumes, Pierre, Patrick le Galès. 2014. “Sociología de la acción pública”. México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett. 1993. “Introduction”. En *Quasi-Markets and Social Policy*, editado por Julian Le Grand & Will Bartlett, 1-12. Londres: MacMillan.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI, de 31 de marzo de 2011. Registro Oficial N°417 Segundo Suplemento
- Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP. 2010. Registro Oficial Suplemento 294. Última modificación: 20 de diciembre de 2016.
- Lipsky, M., 1995, “Los empleados de base en la elaboración de las políticas públicas”, en Brugué-Subirats, 1995, *Lecturas de Gestión Pública*, INAP, Madrid, pp.279-288
- Longo, Francisco. 2009. “Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos”. Brasil, CLAD. (pdf).
- López, Ernesto. 2009. “La política curricular de la SEP para la educación secundaria. Análisis comparativo de las reformas de 1993 y 2006”. Tesis de maestría. Flacso México.
- López-Bazo, Enrique y Rosina Moreno. 2003. “Rendimiento social del capital humano”. Grupo de Investigación AQR. Universidad de Barcelona y Parc Científic de Barcelona. Pdf.
- Loyo Brambila, Aurora, Alberto Arnaut, y Silvia Giorguli. 2010. “Política educativa y actores sociales”. *Los Grandes Problemas De México. Educación. T-VII*, 185–208. Colegio de Mexico. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1657t7z.10>.
- Luna, Milton. 2012. “Educación 1950-2010”. En Estado de País, Informe cero, Ecuador 1950-2010. Quito Flacso-Unicef.
- March, J.G. y J.G. Olsen. 1997. “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, de (Dir.). México: CIDE. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.VI\\_No.I\\_1ersem.html](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem.html)
- Matland, Richard. 1995. “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”. En *Journal of Public Administration Research and Theory*. J-PART 5, n°2. 145-174.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social MCDS. 2017. “Informe de Desarrollo Social 2007-2017” (versión sin publicar). Quito, Ecuador.

- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Acuerdo Interministerial N° 004 de marzo de 2009.
- Ministerio de Educación. s/f. “Instructivo para planificaciones curriculares para el Sistema Nacional de Educación”. Quito. Documento pdf. Recuperado el 30 de mayo de 2017.
- Ministerio de Educación <http://educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion>, visitada el 16 de junio de 2016.
- Ministerio de Educación. 2016. “Propuesta de la comunidad educativa para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025”. Documento de trabajo. Quito, Ecuador. Pdf.
- Ministerio de Educación. 2016a. “Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2016-00020-A”. Quito, Ecuador. Pdf.
- Ministerio de Educación. 2016b. “Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2016-00081-A”. Quito, Ecuador. Pdf.
- Ministerio de Educación. 2016c. “Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2016-00082-A”. Quito, Ecuador. Pdf.
- Ministerio de Educación. 2016d. Acuerdo Ministerial 098-A del 18 de octubre de 2016
- Ministerio de Educación. 2016e. Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2016-00061-A de 12 de julio de 2016.
- Ministerio de Educación. 2016f. “Actualización de la guía metodológica para la construcción participativa del Proyecto Educativo Institucional”. Quito. Documento pdf.
- Ministerio de Educación. 2015. “Módulo de gestión de atención ciudadana MOGAC. Manual de usuarios”. Quito. Documento pdf.
- Ministerio de Educación. 2014. “Acuerdo Ministerial Nro. 0015-14”. Quito, Ecuador. Pdf.
- Ministerio de Educación. 2013. “Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa”. Quito. Documento pdf.
- Ministerio de Educación. 2012. Acuerdo Ministerial 020-12 del 25 de enero de 2012. “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”.
- Ministerio de Educación. 2012a. “Estándares de calidad educativa”. Quito. Documento pdf.
- Ministerio de Educación. 2012b. “Reordenamiento de la oferta educativa”. Quito. Documento pdf.
- Newman, Joshua. 2015. “Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia”. In *Public Policy and Administration*, Vol. 30, N° 3-4: 342-358.
- O’Toole, Jr., Lawrence. 1993. “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación de campo”. En *La*

- implementación de las políticas*, de Luis Aguilar , 415-470. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Páramo, Pablo. 2013. “Investigación de estudio de caso”. En *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación*. Universidad Piloto de Colombia. Segunda edición. 309-316
- Peters, Guy. 2003. “El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política”. Barcelona: Gedisa.
- Peters, Guy, Jon Pierre. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, ed. Agustí Cerrillo i Martínez. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Pdf.
- Peters, Guy. 2015. “State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages”. *Public Policy and Administration*, Vol. 30, N° 3-4: 261-276.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. “Governance, Politics and the State”. Londres: Macmillan Press, 231 pp.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. Ecuador
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. 1998. “Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ponce, J. 2010. “Políticas educativas y desempeño: una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador.” FLACSO Ecuador.
- Popper, K. 1985. “La lógica de la investigación científica”. Editorial Tecnos. Madrid. Pdf.
- Reglamento a Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI, de 26 de julio de 2012. Registro Oficial Suplemento N°754.
- Sabatier, Paul, y Daniel Mazmanian. 1993. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar , 323-372. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Samaniego, J. 2008. “Currículo y pedagogía del bachillerato en el Ecuador”. En *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Arcos, C. y Espinosa, B. (coord.) FLACSO Ecuador. 227-274
- Samuelson, Paul. 2010. “Microeconomía con aplicaciones a Latinoamérica”. México: McGraw-Hill Interamericana Editores.

- Scribner, Jay; Enrique Alemán y Brendan Maxcy (2003). “Emergence of the Politics of Education Field: Making Sense of the Messy Center”. In *Educational Administration Quarterly* 39 (1). 10-40.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. 2011. “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”. Quito. Documento pdf.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. 2012. “Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación”. Folleto Informativo. Quito. Documento Pdf.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI. 2015. “Agenda Nacional de Cooperación Internacional”. Quito. Documento pdf.
- Segovia, Fausto y Álvaro Andrade. 2016. “1996-2016: dos décadas de cambios en la educación”. En *Minga Libro. Hacia una sociedad educadora: propuestas para el debate*. Grupo Faro. 22-53
- Stiglitz, J. 2000. “La economía del sector público”. Barcelona, Antoni Bosch. Capítulo 16.
- Tokuhama-Espinosa, Tracey. 2016. “Conexiones con la calidad educativa”. En *Minga Libro. Hacia una sociedad educadora: propuestas para el debate*. Grupo Faro. 80-110
- Valencia, Germán y Yohan Álvarez. 2008. “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”. *Estudios Políticos*, N° 33: 93-121.
- Van Meter, Donald, y Carl Van Horn. 1993 “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar, 97-146. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Waissbluth, Mario, Cesia Arredondo, Valentina Quiroga, Soledad Diez (2010). “Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros”. En *Revista reforma y democracia*. CLAD, No.47. Pdf.
- Yazan, Bedrettin (2015). “Three approaches to case study methods in Education: Yin, Merriam, and Stake. En *The Qualitative Report*. Universidad de Alabama. Volume 20, Number 2, Teaching and Learning Article 1, 134-152 <http://www.nova.edu/ssss/OR/QR20/2/yazan1>. pdf <http://educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion/>