



CAPÍTULO 2

# **Cambiar la arquitectura institucional del sistema escolar para mejorar la calidad educativa en Ecuador**

*Pablo Cevallos Estarellas  
Universidad San Francisco de Quito*



## Resumen

*Este capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se argumenta que las escuelas son necesarias para conseguir el objetivo de mejorar la calidad educativa en Ecuador, por lo que su progresiva autonomía profesional es esencial para lograr dicho objetivo. En la segunda sección se argumenta que las escuelas por sí solas no son suficientes para alcanzar la calidad educativa, pues requieren un sistema externo de apoyo y seguimiento. En esta sección también se comparan tres modelos posibles de arquitectura institucional (es decir, de organización estructural) del sistema escolar, para determinar cuál de ellos favorece más la autonomía profesional de las escuelas. Finalmente, en la tercera sección se describe cómo ha evolucionado la arquitectura institucional del sistema escolar ecuatoriano en las últimas décadas y se valora si la configuración actual de ese sistema contribuye al mejoramiento sostenible de la calidad educativa en nuestro país.*

## La escuela es necesaria para lograr la calidad educativa

Uno de los pocos consensos que existen en la literatura reciente sobre reformas educativas es que el mejoramiento de la calidad de un sistema escolar –si se define el esquivo concepto de *calidad*, mínimamente, como *mejoramiento de los aprendizajes de todos los estudiantes* de ese sistema– es un proceso complejo, muy difícil de lograr, que toma mucho tiempo y que *depende principalmente de las escuelas y sus elementos circundantes*. Una idea aparentemente tan sencilla como ésta puede resultar decepcionante para los gobernantes, por lo general más interesados en arreglos vertiginosos que prometan resultados inmediatos. Como dice Diane Ravitch (2010), “los fundamentos de una buena educación se encuentran en el aula de clase, el hogar, la comunidad, y la cultura, pero los reformadores de nuestro tiempo siguen buscando atajos y soluciones rápidas” (p. 225).

En las últimas décadas han aparecido numerosos estudios (e.g., Barber & Mourshed, 2007; Bolívar, 2002, 2013; Branch, Hanushek & Rivkin, 2013; Casassus, 2003; Gros, Fernández-Saliner, Martínez, & Roca, 2013; Gvirtz, Zacarias & Abregú, 2011; Hanushek, 2011; Leithwood, Harris & Hopkins, 2008; Monteiro, 2015; Mourshed, Chijioke & Barber, 2010; Muñoz-Repiso & Murillo, 2010; Murillo, 2007) que concluyen que, en las sociedades contemporáneas, la escuela es el factor que mayor impacto positivo puede tener en el aprendizaje de los estudiantes, por encima de cualquier otro factor del sistema educativo. Esta idea actual contrasta con la visión dominante hasta los años 1970, que era la de un cierto pesimismo determinista que sostenía que la condición socioeconómica de los estudiantes a veces los volvía inmunes al efecto de la escuela (Casassus, 2003; Teddlie & Reynolds, 2000). En este contexto, se emplea la palabra escuela en su sentido genérico, como equivalente de cualquier institución educativa desde el nivel inicial hasta el bachillerato.

Dentro de la escuela, los factores más influyentes son, a su vez, el trabajo en aula de los docentes y el liderazgo pedagógico de los directivos, en ese orden. Evidentemente, para que la escuela sea *efectiva* en lograr sus objetivos de aprendizaje de los estudiantes, es necesario contar, en primer lugar, con docentes que estén bien formados, con suficiente dominio de las

disciplinas que enseñan y de las didácticas necesarias para impartirlas, que estén bien motivados para trabajar en la escuela y dispuestos a formar equipos de colaboración con sus colegas, y que tengan altas expectativas de sus estudiantes. En segundo lugar, también es esencial un liderazgo pedagógico visionario, entusiasta, enfocado, que sea capaz de fomentar una cultura escolar democrática, dialogante y participativa, así como de contagiar a todos los miembros de la comunidad escolar el compromiso de trabajar en conjunto hacia los fines establecidos.

En confirmación de lo anterior, una investigación ya clásica concluye que hay once buenas prácticas presentes en las escuelas identificadas como “efectivas” para promover aprendizajes y bienestar en los estudiantes, a saber: (a) liderazgo profesional, (b) visión y objetivos compartidos, (c) un ambiente proclive al aprendizaje, (d) concentración en la enseñanza y en el aprendizaje (e) enseñanza con propósito, (f) altas expectativas; (g) refuerzo positivo a los estudiantes, (h) monitoreo del progreso de los estudiantes, (i) derechos y responsabilidades de los estudiantes, (j) asociación hogar-escuela y (k) una organización que aprende (Sammons, Hillman & Mortimore, 1995).

Más allá de la evidencia empírica que apoya la conclusión de que lo que ocurre en la escuela es la clave para el mejoramiento de la calidad educativa, resulta fácil comprender por qué esto es así. Después de todo, es en la escuela y sobre todo en el aula de clases donde los estudiantes entran en contacto con las personas encargadas de su educación y, por lo tanto, donde se decide si ocurren o no los aprendizajes deseados. En esa misma línea, es en la escuela y en el aula de clases donde se pueden observar tanto las potencialidades de los estudiantes como sus debilidades y donde, por consiguiente, es posible hacer un seguimiento individualizado de cada estudiante y buscar respuestas a sus necesidades educativas específicas. Finalmente, es a este nivel donde se puede convocar la ayuda de la familia en los procesos de aprendizaje de los estudiantes, factor que ha demostrado tener un efecto positivo, siempre que ésta funcione como aliada de la escuela (Bolívar, 2006; Davis-Kean, 2005).

En definitiva, las investigaciones de las últimas décadas sugieren que la clave del mejoramiento de la calidad del servicio educativo está en el mejoramiento de la escuela

y de los profesionales que la conforman, proceso a través del cual la escuela va adquiriendo progresivamente *autonomía profesional* (Pérez Gómez, 1995). Si se parte de esta premisa –de que la calidad educativa es algo que se logra como consecuencia de tomar decisiones inteligentes y bien informadas en las propias escuelas–, la responsabilidad de los ministerios de educación ya no debería ser la de implementar el cambio en el sistema escolar, como ha sido tradicionalmente el caso en nuestro país, sino la de ofrecer las condiciones óptimas para que las escuelas se perfeccionen profesionalmente y caminen hacia la autonomía.

### La escuela no es suficiente para lograr la calidad educativa

Así como hoy sabemos que las escuelas son el factor *necesario* para mejorar la calidad educativa de un sistema escolar como el ecuatoriano, también sabemos que, en muchos casos, las escuelas por sí solas no son *suficientes* para lograr este objetivo de manera sostenible. En nuestro país, muchas escuelas tienen estructuras disfuncionales incorporadas a su cultura institucional y asociadas a desempeños ineficaces, lo cual impide que consigan su autonomía profesional. Esto probablemente se debe a causas históricas muy complejas, relacionadas con la profunda inequidad de la sociedad ecuatoriana y con su matriz post-colonial. Por eso, es altamente improbable que las escuelas ineficaces, dejadas a sus propias dinámicas, sean capaces de superar la inercia y romper el ciclo de la ineficacia.

¿Cómo se puede promover la autonomía profesional y el mejoramiento sostenible de todas las escuelas ecuatorianas? Dado que las escuelas no funcionan aisladamente, sino que forman parte de un sistema que agrupa determinado número de escuelas sometidas a una misma legislación y al mismo control político, una manera de promover cambios en ellas es cambiar la organización estructural del sistema escolar, también conocida como su *arquitectura institucional*. Como se verá más adelante, el tipo de arquitectura institucional que se implemente en un sistema escolar resulta ser un factor crucial que puede en unos casos *permitir*, en otros *fomentar* y en otros *impedir* la autonomía profesional y, por consiguiente, permitir, fomentar o impedir el mejoramiento de la calidad de dicho sistema escolar.

El término *arquitectura institucional* es de reciente uso

en la literatura especializada, pero resulta muy útil para este tipo de análisis porque hace referencia explícita a cómo son las relaciones entre las escuelas de un sistema y las unidades de gestión que las gobiernan (Araujo, Cruz-Aguayo, Jaimovich & Kagan, 2015; Cevallos Estarellas, 2016; Jaimovich, 2014). En este sentido, 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 que se establecen entre los actores de las escuelas (principalmente docentes y directivos), los representantes del Estado –nacional, regional o local– y otros actores del sistema, tales como los estudiantes y sus familias, las asociaciones gremiales y patronales relacionadas con la educación y otros miembros y sectores de la sociedad.

En el caso latinoamericano, el Estado nacional ha tenido y continúa teniendo un papel fundamental en la articulación de las diferentes arquitecturas institucionales de los sistemas escolares. De acuerdo con el nivel de su involucramiento en la gestión de dichos sistemas, es posible distinguir tres principales modelos de arquitectura escolar que han estado presentes en la región: (a) el modelo centralista y tradicional de América Latina, que será identificado aquí como *burocrático-regulado* y que, como se explicará más adelante, prescribe una intervención *rígida* del Estado nacional en el sistema escolar; (b) el modelo que se planteó como alternativa en muchos países de la región, especialmente durante la ola de descentralización educativa iniciada en los años 1980, que será referido aquí como *autonómico-desregulado* que, en cambio, prescribe una intervención mínima del Estado en las escuelas y la desregulación más o menos radical del sistema; y, finalmente, (c) el modelo *autonómico-regulado*, que aquí se propone como alternativa a los dos modelos anteriores, y que supone una intervención *flexible del Estado*, la cual consiste en reconocer que las escuelas son las únicas con la capacidad de mejorar la calidad del servicio que ellas ofrecen, “pero que necesitan soportes externos para seguir mejorando una vez que han llegado al límite de sus capacidades” (Jaimovich, 2014, p. 5).

Debe advertirse que los tres modelos propuestos en este capítulo son, como cualquier modelo utilizado en las ciencias sociales, idealizaciones normativas y simplificaciones de la realidad, que no necesariamente coinciden con todo lo que ocurre en el territorio, pero

que son útiles para comprender mejor el funcionamiento de los sistemas escolares. A continuación se analizan los tres modelos mencionados y se los evalúa en función de si permiten o no que las escuelas asuman un mejoramiento sostenible de sus prácticas basado en su progresiva autonomía profesional (*Ver Tabla 1*).

### **Modelo I - Burocrático-regulado: intervención estatal rígida**

Un sistema escolar cuya arquitectura institucional establece la sumisión de las escuelas a las directivas y al control riguroso de su funcionamiento por parte del Estado será referido aquí como modelo I, o sistema *burocrático-regulado*. En este modelo de arquitectura institucional, el Estado –que ejerce un control centralizado– ordena a la escuela *qué resultados tiene que obtener* y también *qué procesos debe aplicar para obtenerlos*; en otras palabras, establece cuáles deben ser

sus fines y cuáles deben ser los medios para conseguir dichos fines.

La mayoría de los sistemas escolares hispanoamericanos son sistemas burocrático-regulados, o al menos lo fueron en algún momento (Aguerrondo & Xifra, 2012; Ossenbach, 2010). En efecto, cuando se estudia la arquitectura institucional escolar pasada y presente de los países de Hispanoamérica, se constata que, en esta región del mundo, el Estado nacional tuvo, desde un inicio, un papel vital como regulador y administrador de los sistemas escolares, incluso en el caso de aquellos países –como Argentina y México– que se fundaron formalmente como Estados Federales (James, 1922; Stepan, 2004; Weinberg, 1984).

En los países de nuestra región, los sistemas escolares estuvieron, desde su nacimiento a principios del siglo 19, directamente controlados por los Estados nacionales y,

**Tabla 1: Tres modelos de arquitectura institucional de los sistemas escolares latinoamericanos**

	<b>Modelo I Burocrático-regulado</b>	<b>Modelo II Autonómico- desregulado</b>	<b>Modelo III Autonómico-regulado</b>
Intervención del Estado	Rígida	Mínima	Flexible
Manera de intervención del Estado	Supervisión (relación jerárquica con escuelas)	Reglas generales, lineamientos curriculares	Apoyo y seguimiento (relación no jerárquica con escuelas)
Nivel de autonomía de las escuelas	Autonomía mínima o ausente	Autonomía total no condicionada	Autonomía gradual y progresiva (condicionada a las capacidades de la escuela)
Asignación de competencias a las escuelas	Ninguna	Las escuelas asumen competencias tradicionalmente reservadas para el Estado	Las escuelas asumen competencias progresivamente, con acompañamiento y control del Estado
Tipo de regulación del Estado	Hiperregulación (se asignan fines y medios)	Hipo-regulación	Regulación moderada (se asignan fines y se recomiendan medios)
Tipo de apoyo del Estado (asesoría)	Decidido por el Estado	Mínimo o ausente	Ofrecido por el Estado y solicitado por las escuelas
Tipo de seguimiento del Estado (evaluación)	Externo (énfasis en resultados y procesos)	Externo/interno (énfasis en resultados)	Externo/interno (énfasis en resultados y procesos)

Elaborado por: El autor

de hecho, fueron instituidos por éstos con el propósito de fortalecer y consolidar la existencia de las jóvenes naciones, infundiendo en sus habitantes sentimientos de lealtad patriótica (Filmus, 1997; Ossenbach, 2010). Como explica Juan Casassus (2003), las élites de los países latinoamericanos de principios del siglo 19 estaban preocupadas por “consolidar el Estado mediante la construcción de la Nación, [y] el instrumento para ello sería el sistema de educación pública y nacional que era preciso crear” (p. 30). Como complemento de lo anterior, Gabriela Ossenbach (1993) sostiene que la preeminencia del Estado en las sociedades latinoamericanas se debió, en parte, a que “sólo desde la esfera estatal parecía posible cohesionar los profundos desgarramientos del tejido social” (párr. 9). En otras palabras, en América Latina,

desde el inicio del período independiente se debió encarar el fenómeno de la coexistencia de varias sociedades en el interior de un país, y ante tal fragmentación y disgregación socioeconómica el Estado debía asegurar no sólo la unidad territorial-administrativa, sino procurar igualmente la dinámica económica, la representación política y [constituir] el “cemento” ideológico que vincula y reúne las fuerzas centrífugas. (Ossenbach, 1993, párr. 9)

Adicionalmente, y, siguiendo el modelo europeo, los sistemas escolares latinoamericanos tomaron a su cargo, en distintos momentos, la tarea mucho más ambiciosa de educar a los grupos humanos históricamente marginalizados, como indígenas y africanos, campesinos y obreros y “civilizarlos” como requisito previo para su integración como “ciudadanos” de las nuevas repúblicas (Casassus, 1992; Neely, 2001).

Como se ha explicado, el modelo burocrático-regulado se instituyó desde el nacimiento de los Estados latinoamericanos y sobrevivió durante todo el siglo 19 y buena parte del 20. Una posible explicación de la longevidad de este modelo es que resultaba adecuado para el objetivo principal de los sistemas escolares en aquella época, que era conseguir la adhesión al proyecto nacional mediante la homogenización cultural de la población y su progresiva incorporación en el sistema escolar (Aguerrondo, 2014; Iaies, 2013). Como explica Inés Aguerrondo (2014),

el aparato estatal [en el modelo burocrático-regulado] está diseñado para administrar la

homogeneidad, o sea para “establecer un sistema” entendiendo por esto una uniformidad de formato, procedimientos, etc., que no toma en cuenta las especificidades de los espacios donde el servicio debe brindarse, y tampoco las diferencias en el “cliente”. Ciclos lectivos invariables que, salvo excepciones, no consideran ni el clima ni los requerimientos laborales o domésticos de los alumnos; jornada escolar única, horarios internos de las escuelas comunes, patrones de funcionamiento pedagógico inamovibles, etc., dan cuenta de un aparato cuyas características son la inflexibilidad y la incapacidad de adaptarse a las necesidades locales. (p. 3)

A partir de las últimas décadas del siglo 20, las sociedades latinoamericanas empezaron a demandar de los sistemas escolares que no se limitaran a garantizar una cobertura universal del servicio educativo, sino que también fuesen de buena calidad. Además, comenzaron a exigir que, como parte de dicha calidad, ya no buscaran impulsar la homogenización cultural de la población, sino que protegieran y fomentaran la diversidad cultural. Como consecuencia de este cambio de prioridades sociales, el modelo burocrático-regulado entró en crisis y no ha dejado de estarlo desde entonces, debido a que no resulta apropiado para impulsar objetivos de calidad educativa.

Esta limitación del modelo burocrático-regulado es fácil de explicar. Si se asume, como se ha hecho en este capítulo, que la clave para lograr el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes está en fomentar la autonomía profesional y el mejoramiento sostenible de las escuelas, hay dos razones por las que el modelo burocrático-regulado resulta ineficaz para este propósito. La primera es que el control asfixiante que ejerce el Estado sobre las escuelas no permite que estas se desarrollen profesionalmente y mejoren sus prácticas, pues están sometidas a procedimientos prescritos que legalmente no pueden ser alterados. La segunda razón es que, en un sistema burocrático-regulado, el Estado central somete la voluntad de las escuelas y, por lo general, esto tiene el efecto de fomentar vínculos de dependencia de la escuela hacia el Estado, y por lo tanto de impedir el desarrollo de sus propias capacidades profesionales, en un trágico proceso de *infantilización* y *desprofesionalización* de los actores de la escuela (docentes y directivos) ante la figura paterna y

dominante del Estado. Este modelo, consecuentemente, tiene como resultado *impedir* la profesionalización de la escuela, que es única manera sostenible que tienen las escuelas para mejorar.

De esta reflexión se desprende uno de los principales argumentos educativos a favor de la descentralización de los sistemas escolares: que la administración descentralizada –mientras más cerca de la escuela, mejor– permite tomar las decisiones educativas a nivel local, y que cuando las decisiones educativas se toman localmente, son mayores las probabilidades de que sean apropiadas que cuando éstas se toman desde un ministerio de educación, dado que, como nos recuerda Filmus (2002), “es imposible elevar la calidad del servicio educativo definiendo estrategias homogéneas, frente a realidades sumamente heterogéneas” (p. 15). Esta idea se complementa con la constatación de que las disposiciones generales emitidas en los centros de decisión de un sistema escolar, para su correcta implementación, requieren ser *adaptadas* a las realidades específicas de un contexto escolar concreto y que quienes mejor pueden hacer esa adaptación local son los actores que trabajan directamente en cada escuela (Roggi, 1994).

## **Modelo II - Autonomico-desregulado: intervención estatal mínima**

El modelo autonómico-desregulado se ubica en el extremo opuesto del modelo burocrático-regulado y empezó a popularizarse en Estados Unidos y algunos países de Europa a mediados de los años 1970 (Baker, Astiz, & Wiseman, 2005), cuando se iniciaron procesos hacia la descentralización educativa. Hay que advertir, sin embargo, que los sistemas escolares de los países de colonización británica y de algunos países de Europa del norte nacieron descentralizados, en el sentido de que las escuelas fueron fundadas por la sociedad y no por el Estado. En esos países, por lo tanto, la descentralización escolar iniciada a fines del siglo pasado fue en buena medida un desmantelamiento de un control más reciente del Estado sobre el sistema escolar. En cambio, a partir de los años 1980, en América Latina, el modelo autonómico-desregulado se presentó como la alternativa del modelo burocrático-regulado que había existido desde siempre. La difusión de este modelo en nuestra región fue impulsada y financiada por organismos internacionales, como el Banco Mundial

y el Banco Interamericano de Desarrollo (Paladines, 2002) y, en poco tiempo, se había expandido tanto que, para principios de la siguiente década, casi todos los países de la región se habían embarcado en al menos algunos procesos de descentralización y desregulación de sus sistemas escolares (Casassus, 1990).

Los partidarios del modelo autonómico-desregulado denunciaron que el Estado era ineficaz para administrar directamente los sistemas escolares y, en consecuencia, propusieron un sistema escolar con una mínima intervención del Estado en las escuelas. Éstas, por lo tanto, debían asumir una libertad de acción integral, que incluía, entre otras, las competencias de decidir sobre qué deberían aprender sus estudiantes, sobre quién debería enseñar y sobre cómo se debería enseñar (Baker, Astiz & Wiseman, 2005).

Por lo general, el repliegue de la acción del Estado nacional en los sistemas escolares en vías de descentralización se complementó con la transferencia de ciertas responsabilidades de control o de otro tipo a instancias de gobiernos territoriales. De hecho, como advierte Filmus (2002), la palabra descentralización es polisémica, en el sentido de que en su nombre “es posible proponer [...] acciones educativas radicalmente diferentes y hasta claramente contradictorias entre sí”, entre las que se incluye “la transferencia de responsabilidades de un nivel del Estado a otro” o la “autogestión integral de los establecimientos educativos” (p. 13).

Por eso mismo, en este punto cabe hacer una aclaración importante: el modelo autonómico-desregulado descrito aquí se caracteriza por transferir a las escuelas el poder de tomar decisiones políticas, fiscales, administrativas y/o pedagógicas, que tradicionalmente habían sido monopolio del Estado central. Sin embargo, no todos los sistemas escolares que experimentaron procesos de *descentralización* transfirieron estas decisiones a las escuelas; algunos se limitaron a transferirlas a otros niveles de gobierno, típicamente regional o municipal, y mantuvieron el sometimiento de las escuelas a dichas instancias.

En efecto, existen sistemas escolares que son considerados *descentralizados* porque las administraciones de circunscripciones territoriales subnacionales (estados, provincias, ciudades) han

asumido las competencias que antes tenían los Estados centrales. Sin embargo, estos casos no necesariamente califican como sistemas autonómicos-desregulados, sino que sería más preciso decir que son variaciones del modelo burocrático-regulado, como explica Mariano de Vedia (2005) –en su crítica al proceso de *descentralización* escolar que tuvo lugar en la Argentina en los años 1990–, cuando afirma que haber transferido el control de las escuelas del ministerio nacional a los ministerios provinciales

no significó que se eliminaran pesadas cargas burocráticas en el sistema educativo. Fortaleció, por el contrario, las dimensiones y atribuciones de los 24 ministerios de Educación provinciales y el proceso no fue pensado como un primer paso hacia la autonomía de las instituciones escolares [...]. Se mantuvo un modelo rígido en manos de las estructuras provinciales, cuya mayor parte carecía de recursos para encarar profundas reformas en la organización escolar. (De Vedia, 2005, pp. 206-207)

Quizá el principal defecto del modelo autonómico-desregulado es que, al menos en sus primeras implementaciones en América Latina, durante la ola de descentralización educativa de las décadas de 1980 y 1990, tuvo como consecuencia un aumento de la inequidad educativa (Braslavsky, 2001). Según algunos autores, esto ocurrió porque los intentos de descentralizar los sistemas escolares latinoamericanos durante los años 1990, en general, se concentraron en aspectos jurídicos y administrativos de la reforma y descuidaron los componentes educativos (Braslavsky, 2001; Tedesco, 1995, 1998).

En otras palabras, la desregulación de las escuelas, junto con la mínima intervención del Estado en los sistemas escolares, en efecto *permite* que algunas escuelas –por lo general aquellas que tienen profesionales capaces de potenciar el aprendizaje estudiantil– desarrollen buenas prácticas educativas, pero no puede impedir que otras escuelas –por lo general las que no cuentan con dichas capacidades– desarrollen malas prácticas conducentes a malos resultados. En definitiva, la virtual ausencia de intervención estatal en sistemas escolares desiguales, como suelen ser los latinoamericanos, tiene efectos ambivalentes en términos de calidad educativa y, por lo tanto, negativos en términos de equidad educativa.

En dos estudios sobre la descentralización educativa, Daniel Filmus (1997, 2002) sugiere que la implementación infructífera de algunos de los procesos de descentralización educativa que tuvieron lugar en muchos países latinoamericanos en los años 1990, se debió a que dichos procesos en su mayoría fueron guiados por lógicas economicistas y tecnocráticas y no por una lógica pedagógica (que busca un mejoramiento de la calidad educativa mediante la descentralización) ni por una lógica democrático-participativa (que busca la participación y el control de la comunidad local en los procesos escolares). Este punto es reforzado por François Malgouyres (2014), quien afirma que “la descentralización latinoamericana de 1980 a 1990 fue sin duda alguna una respuesta político-ideológica inscrita en un movimiento global [de] disminución gradual de la implicación del Estado en la cosa pública –*res publica*–, especialmente en educación” (párr. 61).

Dicho de otra manera, el fenómeno de la descentralización educativa-desregulación escolar en Latinoamérica no puede verse de manera aislada al resto del mundo ni a otros ámbitos de la vida pública, sino que debe ser entendido como una acción política deliberada, que se inspiraba en ideologías “neoliberales” y que estaba dirigida sin rodeos “hacia el Estado mínimo, hacia las mínimas intervenciones del Estado en la dirección y control de servicios cuya provisión [el Estado] había asumido tradicionalmente y que ahora, ante su inhibición, quedan librados a las fuerzas del mercado” (Beltrán Llavador, 1995, p. 152).

En la misma línea, Emilio Tenti Fanfani (2007) denuncia el modelo autonómico-desregulado implícito en los proyectos de descentralización, al que describe como una “utopía autonomista y autorreguladora” (p. 136) y que, según él, “se basa en una concepción ingenua (o bien interesada y cínica) de la autonomía de las instituciones”. Este autor esgrime dos argumentos contundentes en contra del modelo autonómico-desregulado. El primero dice que dicho modelo, al fomentar la autonomía sin límites de las escuelas, puede desembocar en situaciones “que son contrarias a los principios y derechos universales consagrados a escala internacional y que constituyen un patrimonio cultural de la humanidad” (pp. 136-137), tales como los derechos humanos, el pluralismo, etc., por lo que concluye que la autonomía escolar debe tener límites marcados por el interés público. El segundo argumento



señala que “la autonomía supone individuos que saben lo que necesitan en materia de cultura y aprendizaje, lo cual no es siempre el caso” (p. 137) y confirma la noción expresada anteriormente de que traspasar competencias (dar autonomía) a las escuelas sin mediar ningún proceso de traspaso de capacidades equivale a condenar a muchas de ellas al fracaso educativo.

Un ejemplo geográficamente cercano de los efectos ambivalentes de este modelo es el sistema escolar autónomo-desregulado de Colombia. La Ley General de Educación (1994), vigente hasta hoy en ese país, establece que

las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas [...]. (Artículo 77)

Además, la mencionada ley determina “la entrega de competencias a las entidades territoriales certificadas” (Rubiano de la Cruz, 2003, p. 50). Entre las competencias de estas entidades territoriales (es decir, autoridades seccionales) están funciones de apoyo educativo a las escuelas, tales como la de “diseñar y poner en marcha los programas que se requieran para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de la educación” (*Ley General de Educación*, 1994, artículo 151, literal e), y la de “prestar asistencia técnica a los municipios que la soliciten, para mejorar la prestación del servicio educativo” (literal i).

Ciertamente que parece sensato que las escuelas gocen de autonomía y que las autoridades de los territorios tengan a su cargo estas competencias, como prescribe esta ley; lo que ocurre es que no todas ellas tienen los recursos y las capacidades para desempeñarlas correctamente. El resultado de esto es que la autonomía de las escuelas colombianas se tradujo en que algunas de ellas –aquellas con más capacidades instaladas– florecieran y se convirtieran en ejemplos de buenas prácticas a nivel mundial, mientras otras escuelas –las carentes de tales capacidades– negaran a sus propios estudiantes los derechos educativos más básicos, con el consiguiente incremento de la desigualdad de oportunidades educativas.

### ***Modelo III - Autónomo-regulado: intervención estatal flexible***

Pasada la *fiebre descentralizadora* de fines del siglo 20 y comienzos del 21, el panorama mundial muestra que algunos países continúan procesos de descentralización educativa, mientras que otros han iniciado ya procesos inversos de re-centralización, al menos en parte causados por los excesos percibidos en las primeras olas de descentralización (Baker, Astiz & Wiseman, 2005). Un estudio reciente, a partir de resultados de las pruebas PISA (Hanushek, Link & Woessman, 2013), llega a la conclusión de que, en efecto, no todos los procesos descentralizadores tuvieron éxito y arriesga la conclusión de que la autonomía escolar tiende a tener un efecto negativo en los aprendizajes de los estudiantes en países en desarrollo y de bajo rendimiento en pruebas internacionales, mientras que tiene un efecto positivo en países desarrollados y de alto rendimiento en dichas pruebas.

Una conclusión similar había alcanzado el Informe McKinsey de 2010 (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010a), cuando encontró que los sistemas escolares con mejores resultados en el mundo siguen mejorando si mantienen altos niveles autonomía pedagógica para las escuelas, pero descubrió que, por el contrario, “los sistemas de niveles ‘pobres’ o ‘aceptables’ logran mejorar a través de un centro [de decisiones] que mejora y detalla la práctica de la enseñanza para los colegios y profesores” (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010b, p. 4).

Este hecho puede deberse a que, como concluyen Gloria del Castillo y Alicia Azuma (2009), hablando de los sistemas educativos de América Latina, “se ha comprobado que la autonomía escolar, sin el acompañamiento de la autoridad educativa, resulta en un abandono institucional, por lo que, más que nunca, la función del Estado es crucial” (p. 44).

Por esta razón, en los países de bajo desempeño en las pruebas de aprendizaje estudiantil, como lo son la mayoría de los sistemas latinoamericanos, lo recomendable no es desregular los sistemas escolares y otorgar autonomía a todas las escuelas, sino más bien mantener un liderazgo educativo del ministerio del ramo, enfocado en ayudar al trabajo de las escuelas, por ejemplo, mediante la producción de currículos y materiales pedagógicos; mediante la implementación

de sistemas de desarrollo profesional dirigido a los docentes y enfocado en su trabajo de aula, y mediante un plan de visitas a escuelas y un sistema de incentivos para fomentar el alto desempeño (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010a).

Sin embargo, los países latinoamericanos, en general, y Ecuador, en particular, se siguen enfrentando a la falsa dicotomía que consiste en asumir que las únicas opciones para los sistemas escolares son el *modelo burocrático-regulado* o el *modelo autonómico-desregulado*. Sin embargo, la dicotomía *modelo burocrático-regulado* vs. *modelo autonómico-desregulado* es falsa porque existe una posible “tercera vía”, o modelo intermedio, que pretende corregir los errores de estos dos modelos polarizados.

Recapitulando lo argumentado hasta ahora, el modelo burocrático-regulado es inconveniente porque, al imponer una hiper-regulación sobre el trabajo de las escuelas –y establecerles fines y al mismo tiempo medios para conseguirlos–, atrofia la capacidad de autogestión de las escuelas y de hecho *impide* que estas consigan mejorar sus prácticas de manera sostenible y eventualmente logren la necesaria autonomía profesional. En contraste, la aplicación del modelo autonómico-desregulado tampoco es una buena estrategia para impulsar la calidad educativa, pues si bien este modelo *permite* –es decir, no *impide*– la posibilidad del mejoramiento educativo (en las escuelas que cumplen con ciertas condiciones mínimas), tampoco *fomenta* dicha posibilidad, lo cual ayuda a exacerbar las desigualdades educativas pre-existentes en sociedades desiguales, como las latinoamericanas.

Lo ideal, por lo tanto, sería un modelo de arquitectura del sistema escolar que potencie las virtudes del modelo autonómico-desregulado, pero también lo supere y devuelva al Estado un rol crucial en el manejo del sistema escolar, sin que eso signifique regresar al antiguo modelo burocrático-regulado. Dicho de otra manera, el modelo que se propone aquí, por una parte, y al igual que el modelo autonómico-desregulado, *libera* a las escuelas de la acción opresiva ejercida por el Estado en el modelo burocrático-regulado, para crear las condiciones que permitan la autonomía escolar; sin embargo, por otra parte, y a diferencia del modelo autonómico-desregulado, garantiza que el Estado no abandone las escuelas a su suerte, sino que les dé apoyo técnico en la medida en que lo necesiten, de tal manera

que éstas se embarquen en un proceso progresivo de conquista de la autonomía.

El modelo de arquitectura institucional III –referido aquí como *autonómico-regulado*– recupera la idea de la *descentralización educativa* como un sistema en el que el Estado transfiere progresiva y gradualmente algunas competencias en el ámbito de la educación a las propias escuelas, con el propósito de permitir la *gestión basada en la escuela* (Barrera-Osorio, Fasih & Patrinos, 2009), conocida en inglés como “school-based management” (Caldwell, 2005), puesto que “la mejora de resultados del centro educativo requiere una autonomía del centro escolar en el diseño y desarrollo del currículum, así como en el empleo de los recursos y organización que estime más adecuados” (Bolívar, 2002, p. 197).

Es importante destacar que, en este tercer modelo, la autonomía no es algo que se concede masivamente a todas las escuelas, mediante un decreto, como en el modelo autonómico-desregulado, sino que ésta debe ser *ganada* por las propias escuelas, en la medida en que demuestren que han adquirido las capacidades necesarias para autogestionarse, y siempre que cumplan con los lineamientos establecidos por la autoridad educativa. En otras palabras, no es suficiente declarar la autonomía de las escuelas para que mejore la calidad de un sistema educativo. Es necesario, como afirma J. Barroso, “crear condiciones para que [la autonomía escolar] sea construida en cada escuela, de acuerdo con sus especificidades locales y en el respeto de los principios y objetivos que conforman el sistema público de enseñanza” (como se citó en Bolívar, 2002, pp. 197-198). Antonio Bolívar (2002) resume este punto muy claramente, por lo que se justifica citarlo en extenso:

Si se quiere preservar la educación como servicio público, la autonomía siempre es “relativa”, no puede ser decretada, ni una obligación para las escuelas, sino una posibilidad abierta a aquellos centros que pretendan prestar un mejor servicio público educativo. Por ello mismo exige, en contrapartida, un papel regulador y supervisor de la administración educativa, a fin de evitar la segmentación y pulverización del sistema de enseñanza, [intervención que puede entenderse] como la creación de dispositivos, apoyos y medios que permitan que los centros escolares, en conjunción con su entorno local puedan construir su propio espacio de desarrollo, en función de

unos objetivos asumidos colegiadamente. (p. 198)

Por lo tanto, lo fundamental del modelo autonómico-regulado no es estar equidistante de los modelos I y II, sino plantear un rol completamente nuevo para el Estado –ya sea nacional o local– que consiste en asumir un *liderazgo educativo flexible* del sistema escolar, que busca apoyar a las escuelas a convertirse en centros autogestionados, mediante la adquisición de las capacidades profesionales de la autonomía y que invierte las tradicionales relaciones verticales y autoritarias que en el pasado caracterizaron las relaciones entre el Estado y las escuelas, al convertirlas en relaciones de cooperación profesional y traspaso de capacidades hacia ellas (Aguerrondo & Xifra, 2012a, 2012b).

Profundizando en esta idea, Aguerrondo y Xifra (2012b) llaman a este modelo “sistémico” y explican que ya ha sido adoptado en sistemas escolares tales como Australia, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda e Israel, así como en las provincias de Ontario y British Columbia en Canadá. Concretamente, este modelo propone que el Estado deje de ser “un mero proveedor de servicios” y pase a ser “un coordinador de las acciones de múltiples actores y niveles”, que se organice “en la lógica de la descentralización” y que sea “facilitador de la autonomía de los centros escolares” (p. 7). Según estas autoras, el modelo sistémico tiene tres elementos, cada uno de los cuales tiene su propia especificidad dentro del sistema escolar: un componente “ejecutivo”, el componente “de asistencia”, y un componente “de control” (Aguerrondo & Xifra, 2012b, p. 7).

El componente ejecutivo corresponde a la función de los agentes del Estado, es decir, los tomadores de decisión que establecen las políticas y las metas. Por su parte, los componentes de asistencia y de control corresponden a las funciones de “asistencia técnica” y de “control”, respectivamente, es decir, dos funciones que son “requisitos cuasi-indispensables” para la administración apropiada de un sistema educativo basado en la autonomía escolar. La función de asistencia técnica consiste en el apoyo que las escuelas necesitan para ir asumiendo el reto de la autonomía, en áreas tales como “mejoramiento del currículo, capacitación, orientación, etc.” (p. 7). Por su parte, la función de control es complementaria a la función de asistencia técnica, y sirve “para que [las unidades educativas] operen de acuerdo con las directivas y estándares establecidos”

(p. 7).

En definitiva, el modelo autonómico-regulado reconoce que el rol más apropiado del Estado central en un sistema escolar es establecer metas calidad hacia las que deberían avanzar las escuelas de un sistema, y negociar con los demás niveles –con las instancias de gobierno regional y con las propias escuelas– las maneras en que contribuirán en la consecución de dichas metas. De acuerdo con este modelo, el papel del Estado como promotor de la calidad educativa se podría limitar a cuatro acciones principales, a saber:

- a) Prescribir metas de calidad hacia las que deben dirigirse todas las escuelas, así como objetivos concretos y medibles, diseñados para cada escuela o tipo de escuela, de acuerdo con sus condiciones iniciales.
- b) Apoyar el trabajo de todas las escuelas en la medida en que éstas lo necesiten, proponiendo –pero no imponiendo– la implementación de buenas prácticas que ayuden a alcanzar los objetivos de calidad.
- c) Hacer seguimiento a los resultados obtenidos por las escuelas, para asegurarse de que se estén cumpliendo los objetivos prescritos.
- d) Establecer una serie de *consecuencias* que se deriven del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos prescritos y que funcionen como estímulo para animar a que las propias escuelas generen estrategias que les permitan alcanzar dichos objetivos. Una consecuencia para las escuelas que consiguen sus metas debería ser obtener mayor nivel de autonomía.

Para entender mejor a qué se asemeja una aplicación del modelo autonómico-regulado, podría ser útil conocer el caso del estado de Minas Gerais, el tercero más poblado de Brasil. El Informe McKinsey de 2010 lo cita como un ejemplo de un sistema escolar que pasó del nivel “deficiente” a “aceptable” en pocos años, haciendo ciertos cambios estratégicos en la manera como las autoridades estatales se relacionaban con las escuelas de su jurisdicción, es decir, cambios en la arquitectura institucional de su sistema escolar.

En el citado informe, se asegura que en 2006 solamente el 49 por ciento de los niños de ocho años de Minas Gerais podía leer a un nivel satisfactorio para su edad. En respuesta a este hecho, el gobierno estadual estableció el objetivo de que, para 2010, el 90 por ciento de los niños de esa edad alcanzara la meta de leer a nivel satisfactorio. Según los autores del Informe McKinsey, el gobierno del estado de Minas Gerais

tradujo esta meta de gran alcance en objetivos de mejora específicos a nivel regional y escolar. Se elaboró un “libro de resultados” que incluía datos básicos de logro estudiantil de cada escuela a fin de que los docentes y directores pudieran ver cuál era su punto de partida y evaluar su progreso. La Secretaría de Educación luego elaboró materiales de enseñanza normativos para cada lección, a fin de guiar a los docentes en sus actividades en el aula y ofrecer nuevos cuadernos de ejercicios a los estudiantes. Estas guías demostraron ser tan efectivas que varias escuelas privadas y municipales también adoptaron los materiales voluntariamente. El sistema también fortaleció su capacidad en las 2.450 escuelas primarias del estado, creando un equipo central de 46 miembros que fueron divididos entre las cuatro regiones. Cada equipo básico dedicaba dos semanas por mes a visitar los departamentos de educación regionales, con tres tareas: capacitar a los capacitadores, divulgar y evaluar la ejecución de los materiales de respaldo desarrollados por la Secretaría de Educación, y actuar como barómetro y compilar comentarios de las escuelas en cuanto a sus necesidades, desafíos y progresos en la ejecución del programa de alfabetización. (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2012, p. 25)

Para alcanzar sus objetivos, el estado de Minas Gerais aplicó cuatro estrategias: (a) estableció metas claras y comprensibles para todas las escuelas del sistema escolar; (b) dio un apoyo permanente pero flexible a dichas escuelas, en la medida en que ellas lo necesitaban; (c) hizo un “seguimiento del desempeño de cada región, escuela y estudiante, mediante una base de datos en línea” (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2012, p. 25), y (d) “aplicó una rigurosa rendición de cuentas a las escuelas con mayor incumplimiento de los objetivos, a la vez que permitió una mayor autonomía en las escuelas de mejor desempeño, siempre y cuando continuaran alcanzando sus objetivos” (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2012,

p. 25). Estas cuatro estrategias –que coinciden, en lo esencial, con las cuatro acciones del Estado en el modelo autonómico-regulado– resultaron sumamente exitosas, como reporta el Informe McKinsey, pues entre 2006 y 2010 el porcentaje de niños de ocho años que leía al nivel adecuado pasó de 49 a 86 por ciento. En ese mismo período, el porcentaje de estudiantes con mal desempeño en lectura pasó de 31 a 6 por ciento. Del mismo modo, Minas Gerais subió del quinto lugar al primero por el desempeño de sus estudiantes, medidos por el Índice Nacional de Educación de Brasil (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2012).

### ¿Cómo es la arquitectura institucional del sistema escolar ecuatoriano?

La arquitectura institucional del sistema escolar ecuatoriano resulta de particular interés en el contexto latinoamericano, debido a que, tras haber empezado, como los demás países de la región, con un modelo burocrático-regulado, ha habido dos intentos para transitar, primero, hacia un modelo autonómico-desregulado y, después, hacia un modelo autonómico-regulado, como se explicará en los siguientes párrafos.

La centralización como punto de partida. Desde la independencia hasta mediados del siglo 20, el sistema escolar ecuatoriano se expandió muy poco, pese al discurso dominante entre los políticos y gobernantes de que la educación era una necesidad imperiosa para la prosperidad del país (Núñez, 1999). Si bien en la primera mitad del siglo 20 el sistema educativo público se consolidó (Luna & Astorga, 2011), la cobertura del servicio educativo, hasta antes de 1950, seguía estando limitada a sectores urbanos y a grupos socioeconómicos privilegiados o medios. En 1947, por ejemplo, el país apenas tenía 3.189 escuelas primarias y 64 de nivel secundario y, de éstas, aproximadamente 80 por ciento eran administradas por el gobierno nacional (Luna & Astorga, 2011). Sin embargo, a partir de 1950, se percibe un intento claro de los gobiernos por aumentar la cobertura de los servicios educativos. Carlos Arcos (2008) divide su análisis de las políticas educativas en Ecuador en dos grandes tentativas de cambio educativo: lo que él llama “la reforma por el acceso”, que tuvo lugar entre fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1990 y que se concentró en el objetivo de incorporar la mayor cantidad posible de personas en el sistema

escolar, y lo que él llama “la reforma por la calidad”, que empezó a principios de los años 1990 y que tuvo como objetivo explícito “mejorar la calidad de la educación, entendida ante todo como una menor deserción y mejores logros de aprendizaje” (p. 45). Según este autor, la reforma por el acceso coincidió con la consolidación del modelo burocrático-regulado:

La reforma por el acceso, al ser un proceso altamente centralizado, con limitada participación de niveles descentralizados del gobierno y de otros actores del sistema educativo como los padres, terminó por fortalecer [a] un solo actor, los maestros y la burocracia del Ministerio de Educación. Estos pudieron incidir en las políticas [...], en el destino final de los recursos fiscales destinados a la educación y bloquear cualquier cambio que pudiera afectar su estatus. (Arcos, 2008, p. 44)

### **Primer intento de cambio de la arquitectura institucional**

Con la reforma por la calidad de la educación de los años 1990, se abre el camino hacia la descentralización educativa en Ecuador, proceso que debe ser entendido como parte de una más amplia estrategia neoliberal, pues, tal como en el resto de los países de la región, se aplicaron acciones que

apuntaban a crear condiciones sociales que sirvan de soporte, y actúen de manera sinérgica con el amplio programa de reformas económicas e institucionales de los noventa, orientadas a un cambio significativo del rol del Estado en la economía, mediante la privatización de las empresas públicas, la des-regularización de los mercados, la apertura comercial, etc. [...] Llevar a la práctica estos enfoques implicaba promover cambios institucionales que, en el caso del Ecuador caracterizado por un marcado centralismo en las decisiones educativas, dieran mayor poder a las escuelas y a los padres en la gestión escolar. (Arcos, 2008, p. 46).

Aquí cabe aclarar que en Ecuador, tal como en el resto de América Latina, la expresión *descentralización educativa* tiene un significado muy impreciso, que va desde el planteamiento de que todas las decisiones importantes deben tomarse en las propias escuelas, hasta la postura de que todas las decisiones sobre la escuela se deben

tomar por autoridades seccionales (Baker, Astiz, & Wiseman, 2005; Filmus, 2002).

En ese contexto, el Estado ecuatoriano impulsó, a partir de la década de 1990, algunos proyectos de “calidad educativa” que estaban imbuidos en la lógica de la descentralización y la desregulación. Arcos (2008) destaca dos grandes proyectos de mejoramiento de la educación básica y de reorganización descentralizada del sistema escolar que tuvieron lugar en esos años: el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB) y el Programa de Educación Básica / Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PRODEC). A estos dos grandes proyectos, Analía Minteguiaga (2014) agrega dos más: el Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza (ProAndes) y el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales (REAR-Redes Amigas). Estos proyectos fueron financiados con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o del Banco Mundial, con la excepción de ProAndes, que fue financiado por UNICEF.

Estos intentos por cambiar el sistema burocrático-regulado terminaron entre fines de la década de 1990 y mediados de la década de 2000, con el cierre de los mencionados proyectos. Arcos (2008) explica su fracaso con dos razones: la primera fue que se mantuvieron como proyectos piloto, separados de la institucionalidad del Ministerio de Educación y del sistema escolar, con el recurso de unidades ejecutoras que funcionaban como “ministerios paralelos” y, como tales, no pudieron “convertirse en el motor de cambio institucional que arrastraría al conjunto de las políticas y estructuras institucionales de la educación básica” (Arcos, 2008, p. 48).

La segunda razón tiene que ver con el hecho de que la reforma tuvo un alcance muy limitado. Según este autor, “en 1999, etapa de cierre de los dos proyectos [PROMECEB y EB/PRODEC], menos del 10 por ciento de alumnos de la primaria y de planteles operaba bajo el sistema de redes educativas” (p. 49). Minteguiaga (2014) complementa esta explicación del efecto limitado de estos programas, específicamente del programa REAR-Redes Amigas, afirmando que, aunque cumplió con su meta propuesta de “186 redes en total, que cubrían la meta del 20% de las escuelas rurales en red” (p. 63), nunca logró “una real institucionalización de los contenidos y acciones

de los programas en la estructura ministerial” (p. 62), lo cual hizo imposible su sostenibilidad. A esto se añade el hecho de que “la oferta educativa del programa ya había sido diseñada por la misión del Banco [Interamericano de Desarrollo] antes de que el ministerio la aceptara o la comunidad la conociera” (p. 63) y que “no existió participación de otros actores ni instancias” del propio ministerio (pp. 63-64).

Pese al fracaso de los procesos descentralizadores de la década de 1990, los cuales, como muchos otros intentos de reforma educativa se quedaron, según Carlos Paladines (1999), en “un conjunto de declaraciones ‘líricas’ que, muy escasamente, se lograron aplicar” (p. 438), los intentos de descentralización educativa continuaron y, a partir de 1998, contaron con el respaldo explícito de la Constitución promulgada ese año, la cual disponía que “el sistema nacional de educación [...] incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas”, y agregaba que “los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos” (*Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998, art. 68).

En cumplimiento de este mandato constitucional, durante el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2003) se creó una comisión de descentralización que dio lugar a una propuesta de “transferir la responsabilidad de la gestión de escuelas y establecimientos secundarios a los gobiernos locales”. Sin embargo, la propuesta no se concretó debido a “la resistencia pasiva y el desinterés por parte de los municipios para asumir responsabilidades en el sector” (Arcos, 2008, p. 52).

La política curricular de la época confirma que el signo de los tiempos era impulsar el modelo autonómico-desregulado. El ejemplo más destacado de esto constituye el documento *Reforma del Bachillerato* (2001), que se ejecutó mediante el Decreto Ejecutivo 1786, del 29 de agosto de 2001, firmado por el entonces Presidente Noboa. El mencionado decreto ejecutivo reconoce, como su considerando número 3, que “el Gobierno Nacional se propone impulsar un proceso de descentralización del sistema educativo ecuatoriano en todos los niveles, que permita mayor autonomía a los establecimientos y a las instancias provinciales y locales”. La reforma del bachillerato de 2001 es inusual en la historia de las reformas curriculares ecuatorianas porque no prescribe

aprendizajes específicos para los estudiantes y, en su lugar, emite “lineamientos curriculares” que debían ser concretados por las instituciones educativas, según consta en el artículo 12 del referido decreto, mediante tareas tales como el “diseño del plan de estudios [...], su secuencia, carga horaria y organización de la estructura escolar”; la “selección de metodologías de aprendizaje”; el “diseño del sistema de evaluación de aprendizajes”; la “planificación micro-curricular”, y la “evaluación curricular” (*Reforma del Bachillerato*, 2001, art. 12). En otras palabras, esta reforma, con su énfasis en la concreción curricular por cada centro escolar, es indicadora de que el proceso de implementación de un sistema autonómico-desregulado seguía en la agenda pública del momento en Ecuador.

En los años subsiguientes, la desregulación del sistema escolar ecuatoriano no siempre fue un proceso ordenado de traspaso de competencias. En algunos casos, se trató de procesos relativamente caóticos e improvisados. En una revisión de la gestión educativa de los gobiernos seccionales durante esos años, Juan Samaniego (2008) registra el hecho de que muchos gobiernos provinciales y municipales asumieron, entre 2000 y 2006, tres competencias educativas, en buena medida como reacción al “abandono” del Estado central. La primera consistió en “la asunción ‘de hecho’ de competencias de infraestructura y equipamiento” (p. 95), que consistían en su mayoría en la “reparación y construcción de aulas, dotación de mobiliario, construcción de baterías y cerramientos” (p. 96). La segunda fue la contratación de maestros “bonificados”, sin que mediara ningún acuerdo con el gobierno nacional. Finalmente, la tercera fue “la producción y distribución de textos escolares” (p. 101), que se realizó entre 2003 y 2005, mediante convenios firmados entre el Ministerio de Educación y algunos gobiernos provinciales.

### **Segundo intento de cambio de la arquitectura institucional**

A partir de 2006, las tentativas de reformar la educación ecuatoriana cobraron un nuevo impulso con el Plan Decenal de Educación (PDE) 2006-2015, que fue votado por la mayoría de ecuatorianos y convertido en política de Estado, pero se percibía un agotamiento del proyecto descentralizador y un impulso por reposicionar el rol del Estado en la educación. La sexta política del PDE – mejoramiento de calidad y equidad de la educación e

implementación del sistema nacional de evaluación–buscaba redirigir las acciones del Estado hacia el diseño y la implementación de modelos pedagógicos adecuados, de un sistema de evaluación de la calidad educativa y de un sistema de rendición de cuentas (Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, 2006; Ministerio de Educación del Ecuador, 2007), pero llama la atención constatar que, en la descripción de dicha política, no se mencionaba siquiera la palabra *descentralización* –que había estado tan en boga hasta hacía muy pocos años siempre que se hablaba de calidad educativa–, y tampoco se anunciaba qué forma de organización del sistema escolar, o modelo de arquitectura institucional, se aplicaría para fomentar la calidad en el sistema escolar ecuatoriano.

Este impulso pendular, en dirección contraria a la descentralización, se vigorizó en los años siguientes, con el inicio del gobierno de Rafael Correa en 2007 y con la aprobación de la Constitución de 2008, la cual “eleva el protagonismo de la educación para el desarrollo social, el ejercicio de derechos y el buen vivir” (Luna & Astorga, 2011, p. 303). Aparte de destacar el papel central de la educación para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, la Constitución de 2008 también establece explícitamente la preponderancia del rol del Estado, al afirmar que

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado [cursivas añadidas]. 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 de la República del Ecuador, 2008, art. 26)

Compárese esta declaración de principios con lo que decía la Constitución de 1998 sobre el mismo punto: “La educación es derecho irrenunciable de las personas, *deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia* [cursivas añadidas]; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social” (*Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998, art. 66).

La Constitución de 2008 estableció el contexto legal educativo que marcaría el trabajo de los siguientes años, cuando dispuso que “el Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional

[es decir, el Ministerio de Educación], que formulará la política nacional de educación” (art. 344). Como parte de la rectoría sobre el sistema escolar, el mismo artículo agrega que el Estado “regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema”.

Este camino hacia el fortalecimiento del Estado central en el sistema escolar se consolidó con la *Ley Orgánica de Educación Intercultural* (LOEI) (2011), que ratifica que el Ministerio de Educación, como rector del sistema escolar, “formulará las políticas nacionales del sector, estándares de calidad y gestión educativos, así como la política para el desarrollo del talento humano del sistema educativo” (art. 22). En el mismo artículo agrega que el Ministerio tendrá competencia exclusiva “sobre la provisión de recursos educativos [...] y de manera concurrente con los [...] gobiernos autónomos descentralizados”. La LOEI también establece que el Ministerio de Educación “ejerce la rectoría sobre el Sistema Nacional de Educación a nivel nacional” y que “le corresponde garantizar y asegurar el cumplimiento cabal de las garantías y derechos constitucionales en materia educativa, ejecutando acciones directas y conducentes a la vigencia plena, permanente de la Constitución de la República” (art. 25).

Dentro del marco legal instituido entre 2008 y 2012, el Ministerio de Educación adoptó un nuevo estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos y reordenó el sistema educativo ecuatoriano en 9 zonas, 140 distritos y 1.142 circuitos educativos, mediante un nuevo modelo de gestión desconcentrada (Ministerio de Educación del Ecuador, 25 de enero de 2012), acciones que fueron implementadas por el Gobierno en sus primeros años (Cevallos Estarellas, 2015). En el mencionado Acuerdo Ministerial 020-12, se reflexiona que, debido a “la importancia estratégica” que tiene la educación para el desarrollo del país, se hace necesaria “una rectoría fuerte sobre la implementación de políticas educativas, a la vez que [se] requiere de un mecanismo ágil y eficiente para la implementación y gestión de los programas educativos” (art. 5). De esta reflexión se colige la necesidad de “una tipología que favorezca la recuperación y fortalecimiento de la rectoría de la autoridad educativa nacional, lo cual implica una alta desconcentración de la gestión y un bajo nivel de descentralización” (art. 5).

Es importante precisar que este modelo de gestión recupera la idea de la *desconcentración educativa* como punto intermedio entre centralización y descentralización, es decir, se trata de un modelo en el que el Estado central retiene la rectoría, pero transfiere algunas de sus competencias en el ámbito de la educación a unidades gubernamentales territoriales jerárquicamente dependientes (en este caso, a las zonas, los distritos y los circuitos), las cuales “permanecen bajo la autoridad del gobierno central” (Malgouyres, 2014, párr. 3).

En esta misma línea, el gobierno del Presidente Correa ha manifestado en numerosas ocasiones que una de sus metas educativas ha sido “recuperar la rectoría del Estado” sobre el sistema escolar y que con esta decisión “se superan años de confusión y ambigüedad en la asignación de responsabilidades dentro del proceso educativo, con el consecuente descuido que sufrió el sistema nacional de educación” (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012, p. 15).

Sin embargo, ¿significa esto que el Gobierno propuso el retorno al modelo de arquitectura institucional burocrático-regulado? Por el contrario, del análisis de los documentos legales vigentes, es indudable que el Ministerio de Educación planteó, empezó a implementar y aún no ha abandonado oficialmente un modelo de arquitectura institucional de tipo autonómico-regulado, que se exterioriza en la sustitución oficial del antiguo sistema de supervisión educativa, característico del modelo escolar centralizado-regulado, por un nuevo sistema, conocido como “de apoyo y seguimiento a la gestión educativa”, que es consistente con el modelo autonómico-regulado.

En la *LOEI*, este sistema se manifiesta en la creación de dos nuevos cargos: asesores educativos y auditores educativos, como reemplazo de los antiguos supervisores educativos y cuyas funciones están descritas en el artículo 114 de dicha ley. Adicionalmente, el artículo 31 de la *LOEI* estipula que el consejo académico de cada circuito educativo tendrá, entre sus competencias, la de “impulsar la calidad educativa en los establecimientos del circuito, conjuntamente con asesores y auditores educativos” (*Ley Orgánica de Educación Intercultural*, 2011, art. 31, literal b). Los asesores y auditores educativos también se mencionan en los artículos 122, 123 y 124 y en la disposición transitoria 28 de la *LOEI*. Por

su parte, el sistema de apoyo y seguimiento a la gestión educativa también está plasmado en el *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural* (2012), en los artículos 19, 44, 88, 93, 95, 101, 102, 115, 276, 281, 317, 325, 326 y en la disposición transitoria 30 de dicho *Reglamento*. En cuanto a las funciones de asesores y auditores, éstas se explican con mayor detalle en los artículos 309 y 310, respectivamente.

El intento de cambio de arquitectura institucional en Ecuador se declara en la siguiente cita extensa, extraída de un documento oficial del Ministerio de Educación:

Bajo el antiguo marco legal, la planta central del Ministerio de Educación emitía normativas que se debía transmitir a los establecimientos para su cumplimiento, con resultados no siempre exitosos. En el nuevo marco legal, pero en especial en la *LOEI* y en su Reglamento, se definen mecanismos que permiten cambiar esa dinámica y lograr que las propias escuelas y los propios actores del sistema se conviertan en los principales agentes del cambio, con los siguientes mecanismos:

- A la planta central del Ministerio de Educación le corresponde la responsabilidad de instituir estándares de calidad educativa, que son descripciones de los logros esperados de los actores e instituciones del sistema educativo;
- Al Instituto Nacional de Evaluación Educativa le corresponde evaluar, sobre la base de dichos estándares, los aprendizajes de los estudiantes y el desempeño de los profesionales de la educación;
- A los establecimientos educativos les corresponde autoevaluarse y crear planes de mejora para alcanzar los estándares de calidad educativa;
- A los asesores educativos les corresponde orientar la gestión institucional de cada establecimiento educativo hacia el cumplimiento de dichos estándares;
- Finalmente, [a] los auditores educativos les corresponde realizar una evaluación externa acerca de la calidad y los niveles de logro alcanzados –en relación con los estándares de calidad educativa– por las instituciones



educativas. (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012, p. 18).

¿Cuánto se ha avanzado en Ecuador en la implementación territorial de un modelo autonómico-regulado de arquitectura institucional? Indudablemente se han realizado algunas acciones concretas que van en dirección de una implementación progresiva del modelo, entre las que se pueden destacar las siguientes:

a) En diciembre de 2013, el Ministerio de Educación publicó, mediante el Acuerdo Ministerial 450-13, el Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa (Ministerio de Educación del Ecuador, 5 de diciembre de 2013). Este modelo tiene dos objetivos: el primero, conocido como *asesoría educativa*, es “acompañar y brindar asistencia técnica” a las escuelas en sus procesos de mejoramiento de la calidad. El segundo, conocido como *auditoría educativa*, es “monitorear y evaluar a las instituciones en el marco de los procesos de innovación para su mejora continua y el cumplimiento de los objetivos educacionales” (p. 5). Como puede verse, ambos objetivos del modelo de apoyo y seguimiento coinciden con las funciones de “asistencia técnica” y de “control” (Aguerrondo & Xifra, 2012b, p. 7), respectivamente, revisadas en este capítulo cuando se describió el modelo autonómico-regulado.

b) En la línea anterior, el Ministerio de Educación ha publicado algunos documentos indispensables para el trabajo de asesores y auditores educativos. Por ejemplo, el *Manual de asesoría de calidad*, el *Código de ética del asesor educativo*, el *Manual de auditoría de calidad* y el *Código de ética del auditor educativo*, los cuales pueden ser descargados de la página web *Asesores / auditores educativos* (Ministerio de Educación del Ecuador, 2013), así como en las páginas web *Asesoría a la gestión educativa* (Ministerio de Educación del Ecuador, 2015a) y *Auditoría a la gestión educativa* (Ministerio de Educación del Ecuador, 2015b).

c) Hasta la fecha, ha habido algunos procesos de formación de asesores y auditores, manejados directamente por el Ministerio de Educación, pero los resultados de dichos procesos no han sido

publicados. En el sitio web del Ministerio se pueden descargar dos instructivos para los aspirantes a convertirse en asesores y auditores educativos (Ministerio de Educación del Ecuador, 2014a, 2014b) y existe una página web exclusivamente dedicada a concursos vigentes “Quiero ser asesor o auditor educativo” (Ministerio de Educación del Ecuador, s.f.) con información sobre los concursos de méritos y oposición para asesores y auditores. Sin embargo, la información encontrada en esta página web no está completa ni actualizada. Allí constan enlaces para cuatro concursos, de los cuales solamente el primero aparece como cerrado. Los tres restantes aparecían como abiertos hasta fines de marzo de 2016, pero al entrar en cada uno de los enlaces se encuentra lo siguiente:

i. el concurso número 2 está en proceso de actualización, por lo que se pide al público que “esté pendiente a las próximas publicaciones”, anuncio que aparece junto a la fecha 2 de febrero de 2015 (Ministerio de Educación del Ecuador, s.f.);

ii. el concurso número 3 tuvo un curso de formación efectuado entre el 5 de enero y el 9 de abril de 2015, aunque no dice cuándo fueron o serán las pruebas de conocimientos específicos ni tampoco cuándo se hará la publicación de resultados, pues al lado de esas etapas aparece la frase “en proceso de actualización”, por lo que también se pide estar “pendiente a las próximas publicaciones” (Ministerio de Educación del Ecuador, s.f.); y

iii. el concurso número 4 contiene la misma información que el concurso número 3. El dato más reciente que muestra es que la declaratoria de idoneidad de los candidatos se hizo el 23 de marzo de 2015, pero no hay más información, por lo que nuevamente se pide estar “pendiente a las próximas publicaciones” (Ministerio de Educación del Ecuador, s.f.).

En resumen, de los cuatro concursos abiertos para seleccionar asesores y auditores, uno está cerrado, y sin información sobre resultados, y los tres restantes están abiertos desde el primer trimestre de 2015,

pero tampoco incluyen información sobre cuándo concluirán o cuándo se publicarán los resultados.

d) Actualmente, el sistema escolar ecuatoriano cuenta con 98 asesores (Ministerio de Educación del Ecuador, 2015c) y 49 auditores (Ministerio de Educación del Ecuador, 2015b) que están nombrados. Todos ellos presumiblemente concluyeron con los procesos de formación, pasaron los concursos de oposición y méritos, y actualmente tienen su respectivo nombramiento.

e) Un elemento complementario del sistema de apoyo y seguimiento es el fortalecimiento profesional del rol del directivo del centro escolar, como líder pedagógico. En este ámbito, el principal y tal vez único logro hasta ahora ha sido que en la *LOEI* se les adjudicó a los directivos, por primera vez, un salario proporcional a sus responsabilidades profesionales.

f) Otro elemento complementario del sistema de apoyo y seguimiento es el mejoramiento del sistema de evaluación. Al respecto, se ha diseñado un sistema de evaluación educativa integral, implementado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval), para dar retroalimentación permanente a los centros escolares, lo que a su vez les permitirá diagnosticar fortalezas y debilidades (Cevallos Estarellas, 2015). Tal vez el avance más prometedor es el hecho de que Ineval está preparando un modelo muy interesante de índices de calidad educativa –centrado en pocos indicadores, tales como resultados de aprendizaje estudiantil, retención de estudiantes en la escuela, clima escolar, equidad– que permitirá que las escuelas se concentren en el mejoramiento de sus prácticas con estos objetivos de calidad en mente, y que no dispersen sus esfuerzos en el cumplimiento de requisitos meramente burocráticos.

La elección del modelo de apoyo y seguimiento a la gestión educativa por parte del Ministerio de Educación del Ecuador, y el inicio de su aplicación a partir de 2011, constituyó un evento inusual en las reformas educativas de América Latina que, por lo general, se decantan por el modelo burocrático-regulado o por el modelo autonómico-desregulado de arquitectura institucional

educativa. Esta novedad ha sido advertida en algunas publicaciones internacionales (por ejemplo, Aguerrondo & Xifra, 2011, 2012a, 2012b; Van Damne, Aguerrondo, Burgos, & Robalino, 2013). Estas fuentes coinciden en aplaudir esta medida del gobierno ecuatoriano e incluso en señalarla como “excepcional y hasta contra-cultural” (Aguerrondo & Xifra, 2012b, p. 21) en el contexto de la “tradicción cultural y administrativa” latinoamericana de “Estado jerárquico-burocrático” (p. 8), por lo que “su análisis resulta muy aleccionador en aras de la gestión de otros procesos similares” (p. 21).

Sin embargo, cinco años después de la publicación de la *LOEI* (2011), y más de dos años después de la publicación oficial del Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa (Ministerio de Educación del Ecuador, 5 de diciembre de 2013), existen indicios de que el proceso de implementación de este modelo se encuentra en la práctica detenido.

Ante la ausencia de información oficial emitida por el propio Ministerio o de una investigación empírica que diagnostique la situación actual, a continuación se señalan algunas consideraciones preocupantes, extraídas de la observación directa del autor y principalmente del informe final de la evaluación de la *LOEI*, encargado por la Asamblea Nacional (Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional [CECCYT], Organización de Estados Iberoamericanos [OEI], Visión Mundial, Consejo Nacional de la Niñez, & UNICEF, 2014). En el marco de esta evaluación, se realizaron grupos focales para recoger anónimamente las opiniones de 737 actores del sistema escolar (p. 200), entre las que figuran algunas opiniones críticas y quejas sobre el funcionamiento del Modelo de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa:

a) El número de asesores (98) y auditores (49) que han sido formados y que han recibido nombramiento es claramente insuficiente para atender las necesidades del sistema escolar ecuatoriano. Este hecho está agravado por su limitada distribución, únicamente en las zonas de planificación 6, 7, 8 y 9 (Ministerio de Educación del Ecuador, 2015b, 2015c), por lo que no cubren la mayor parte del territorio nacional. Esta observación es constatada por numerosos actores del sistema escolar que fueron entrevistados en los grupos focales de la evaluación de la *LOEI*,

quienes se quejaron de que sus escuelas no tenían acceso a asesores y auditores (CECCYT et al., 2014, p. 121).

b) El Ministerio no ha dado a conocer sus planes para formar y seleccionar los asesores y auditores que se requieren para que el Sistema de Apoyo y Seguimiento pueda funcionar normalmente. En 2013 se impartieron 194 horas en cursos del programa SíProfe, específicamente dirigidos a asesores y auditores, tales como “Análisis de la información estadística”, “Cómo aprende la gente”, “Cuidado de la calidad”, “Fundamentos de la calidad educativa” e “Innovación institucional” (CECCYT et al., 2014, p. 69). Sin embargo, en 2014, el Ministerio de Educación interrumpió este programa de formación continua y no se dispone de datos más actualizados. Un comentario relacionado con este problema, que fue mencionado en los grupos focales de la evaluación de la *LOEI*, es que los procesos de selección de asesores y auditores son excesivamente exigentes –en referencia a los numerosos años de experiencia que se requieren para concursar, así como el haber ocupado ciertos cargos, como el de mentor–, por lo que muchos cargos terminan desiertos u ocupados por los antiguos supervisores (CECCYT et al., 2014, p. 121).

c) Así como los programas de formación de asesores y auditores han sido insuficientes, del mismo modo existe un serio problema relacionado a la deficiente formación de directivos en Ecuador. En 2012, se impartieron 60 horas del curso “Gestión pedagógica para directores”, ofrecido por el programa SíProfe (CECCYT et al., 2014, p. 69), pero no se ha informado sobre los resultados de nuevos cursos para directivos. Tampoco hay información de parte del Ministerio de Educación acerca de la formación de docentes-mentores, es decir, maestros solventes y experimentados que se especializan en ayudar a docentes con menos experiencia o con deficiencias en su formación. Según fuentes del propio Ministerio, existen solamente 18 mentores a nivel nacional, que fueron debidamente formados para ese cargo. Sin embargo, se encuentran trabajando como maestros de clases regulares, en lugar de desempeñarse como mentores.

d) Hasta ahora se ha hecho muy poco para explicar cómo funcionarían las escuelas dentro de una arquitectura institucional basada en el Modelo de Apoyo y Seguimiento, y sobre todo para persuadir a los actores del sistema escolar y a sus usuarios de las ventajas de dicha arquitectura. Debe tomarse en cuenta que, debido al contexto cultural existente, la implementación exitosa de esta arquitectura exigiría un cambio muy difícil de conseguir: la corresponsabilidad de las escuelas con el Estado para el desarrollo profesional de sus docentes y directivos y, por ende, su progresiva autonomía, por lo que sería ingenuo esperar que este modelo se haga realidad espontáneamente.

e) Del mismo modo, tampoco se ha avanzado en la construcción de un sistema de información –absolutamente necesario para implementar el Modelo de Apoyo y Seguimiento– que permita determinar las necesidades de las escuelas y, por consiguiente, ajustar las acciones de apoyo (de los asesores) y de seguimiento (de los auditores), de acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación. De esa manera, las escuelas con resultados insuficientes podrán recibir más ayuda del Estado mediante sus instancias desconcentradas, y aquellas con mejores resultados podrán obtener más autonomía para hacer innovaciones.

f) Finalmente, el Ministerio de Educación ha emprendido algunas acciones que parecen no estar alineadas con el Modelo de Apoyo y Seguimiento, e inclusive pueden resultar contradictorias, y que en cierto modo marcan un retorno de *hecho* al viejo modelo burocrático-regulado. En los últimos años se han intensificado las actividades de control y de evaluación de las escuelas, que lamentablemente se han concentrado en los aspectos más fácilmente medibles de la calidad educativa. Así, por ejemplo, en la evaluación de la *LOEI* se denuncia que las escuelas están obligadas a entregar una cantidad excesiva de documentos y formularios como “evidencias”, sin que se “conozcan los motivos y las finalidades de este proceso” (CECCYT et al., 2014, p. 121). Dos afirmaciones expresadas por participantes de la evaluación refuerzan esta idea: en la primera se declara que una escuela, “después de haber

entregado a la autoridad distrital *las cajas* [cursivas añadidas] de evidencias solicitadas, tuvo que retirarlas para entregar la información en CD, ya que el espacio físico [en la dirección distrital] para almacenar la información era insuficiente” (p. 121). La segunda corresponde a un directivo que se quejó de “que la documentación solicitada, así como la retroalimentación recibida han estado marcadas por una gran arbitrariedad” (p. 121). El problema con estas exigencias a las escuelas es que no contribuyen a mejorar la calidad del servicio que ofrecen y, por el contrario, pueden dificultar la consecución de dicho objetivo.

En otras palabras, se está volviendo a cometer el error del modelo burocrático-regulado, que intenta prescribir a las escuelas no sólo qué resultados deben conseguir, sino también cómo deben conseguirlos, en lugar de seguir la recomendación del modelo autonómico-regulado de establecer metas para las escuelas y ayudarlas a desarrollar capacidades que les permitan alcanzar la autonomía profesional. En definitiva, dado que la arquitectura institucional del sistema escolar ecuatoriano en los últimos años ha incrementado las instancias en las que el Estado regula minuciosamente el funcionamiento de las escuelas, de acuerdo con un modelo de intervención rígida, es muy probable que la arquitectura institucional establecida *de hecho* sea al menos parcialmente responsable de que las escuelas ecuatorianas no estén caminando hacia el ideal de autonomía institucional, sino regresando hacia la desprofesionalización y la dependencia, relacionadas con la hiper-regulación estatal.

## Conclusiones y recomendaciones

La idea principal que se ha querido proponer en este capítulo es que un requisito para que las escuelas ecuatorianas mejoren la calidad del servicio educativo que ofrecen es que se cambie la arquitectura institucional del sistema escolar hacia un modelo autonómico-regulado.

Una recomendación que se desprende de esta conclusión es que, en un sistema escolar como el ecuatoriano, que sigue siendo altamente centralizado e hiper-regulado, pese a los intentos hasta ahora fallidos de fomentar la autonomía de los centros escolares, se deberían poner en marcha acciones que intenten superar el actual

modelo de organización escolar y se aproximen hacia un modelo autonómico-regulado (que, aunque figura en los documentos legales educativos vigentes, en la práctica no ha sido implementado). Esto permitirá a las escuelas convertirse en el principal motor o agente del mejoramiento de la calidad educativa, al crear las condiciones para un proceso gradual y progresivo de empoderamiento y conquista de la autonomía profesional.

En este contexto, cambiar la arquitectura del sistema escolar ecuatoriano hacia un modelo autonómico-regulado significaría lograr que el Ministerio de Educación mantenga la rectoría del sistema escolar, con un liderazgo flexible que no sólo *permita* el desarrollo profesional de las escuelas, sino que también lo *impulse* mediante la implementación de un régimen de apoyo y seguimiento que promueva buenas prácticas educativas. En vista de todo lo anterior, la aplicación de un modelo autonómico-regulado de arquitectura institucional constituye la apuesta más prometedora para avanzar hacia el mejoramiento de la calidad educativa del sistema escolar ecuatoriano.

## Referencias

Aguerrondo, I. (2014). La difícil tarea de gestionar reformas educativas. ¿Son los ministerios de educación la herramienta adecuada? Trabajo presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD, "Reforma del Estado y de la administración pública". Quito, Ecuador.

Aguerrondo, I., & Xifra, S. (2002). *Cómo piensan las escuelas que innovan*. Buenos Aires: Papers Editores.

Aguerrondo, I., & Xifra, S. (2011). *La Planificación Estratégica Situacional como método de gobierno. Reorganización de la supervisión educativa en Ecuador*. Trabajo presentado en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Chaco, Argentina.

Aguerrondo, I., & Xifra, S. (2012a). Análisis de una política pública. Reorganización de la supervisión educativa en Ecuador en un contexto de cambio estructural. *Revista Análisis público*, 1(1), 75-102. Recuperado de <http:// analisispublico.administracionpublica-uv.cl/wp-content/uploads/2012/10/03.pdf>

Aguerrondo, I., & Xifra, S. (2012b). *La supervisión educativa en Ecuador. Del control jerárquico al asesoramiento/monitoreo*. Trabajo presentado en el Congreso LASA 2012, "Towards a Third Century of Independence en Latin America". San Francisco, California, Estados Unidos.

Araujo, M. C., Cruz-Aguayo, Y., Jaimovich, A., & Kagan, S. L. (2015). Drawing up an institutional architecture. En S. Berlinski & N. Schady (Eds.), *The early years: Child well-being and the role of public policy* (pp. 179-201). Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo & Palgrave MacMillan. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/The\\_Early\\_Years\\_Child\\_Well-being\\_and\\_the\\_Role\\_of\\_Public\\_Policy.pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/The_Early_Years_Child_Well-being_and_the_Role_of_Public_Policy.pdf?sequence=2)

Arcos, C. (2008). *Política pública y reforma educativa en el Ecuador*. En C. Arcos, & B. Espinosa (Coords.), *Desafíos para la educación en el Ecuador: Calidad y equidad* (pp. 29-63). Quito: Flacso.

Baker, D. P., Astiz, M. F., & Wiseman, A. (2005). Slouching toward a global ideology. The devolution revolution in education governance. En D. P. Baker, & G. K. LeTendre

(Eds.), *National differences, global similarities: World culture and the future of schooling* (pp. 134-149). Stanford, California, Estados Unidos: Stanford University Press.

Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing schools systems come out on top*. Londres: McKinsey & Company. Recuperado de [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Worlds\\_School\\_Systems\\_Final.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf)

Barrera-Osorio, F., Fasih, T., & Patrinos, H. A. (2009). *Toma de decisiones descentralizadas en la escuela: La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial & Mayol Ediciones. Recuperado de [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/08/13/000334955\\_20100813034837/Rendered/PDF/487400PUB0REPL1ools10Spanish10final.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/08/13/000334955_20100813034837/Rendered/PDF/487400PUB0REPL1ools10Spanish10final.pdf)

Beltrán Llavador, F. (1995). *Desregulación escolar, organización y currículum*. En *Volver a pensar la educación. Volumen II: Prácticas y discursos educativos* (Congreso Internacional de Didáctica) (pp. 152-164). Madrid: Ediciones Morata & Fundación Paideia.

Bolívar, A. (2002). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Síntesis.

Bolívar, A. (2006). *Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común*. *Revista de Educación*, 339, 119-146.

Bolívar, A. (2013). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. En J. Machado & J.

M. Alves (Orgs.), *Melhorar a escola: Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas* (pp. 107-121). Porto, Portugal: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa, Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano (CEDH), & Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas (SAME).

Branch, G. F., Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2013). *School leaders matter: Measuring the impact of effective principals*. *Education Next*, 13(1), 62-69. Recuperado de <http://educationnext.org/school-leaders-matter/>

Braslavsky, C. (2001). Necesidades y respuestas en la formación para la gestión y la política educativa en América latina: Tendencias y construcción de estrategias compartidas. En C. Braslavsky & F. Acosta (Orgs.), El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América latina (pp. 7-25). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Caldwell, B. J. (2005). School-based management. Education Policy Series, N° 3. París: International Institute for Educational Planning (IIEP), International Academy of Education (IAE), & United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001410/141025e.pdf>

Casassus, J. (1990). Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: Fundamentos y dimensiones críticas. Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, 22, 7-18. Recuperado de <http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/Reduc/pdf/pdf/6443.pdf>

Casassus, J. (1992). Modernidad educacional y modernización educativa. Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, 28, 33-42. Recuperado de <http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/Reduc/pdf/pdf/6443.pdf>

Casassus, J. (2003). La escuela y la (des)igualdad. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Cevallos Estarellas, P. (2015). El extraño caso de la reforma educativa en Ecuador. Washington, DC, Estados Unidos: Blog del PREAL. Recuperado de <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/08/why-should-we-study-ecuadors-education-reform/?lang=es>

Cevallos Estarellas, P. (2016). La arquitectura institucional es clave para mejorar la calidad educativa. Washington, DC, Estados Unidos: Blog del PREAL. Recuperado de <http://www.thedialogue.org/blogs/2016/06/la-arquitectura-institucional-es-clave-para-mejorar-la-calidad-educativa/?lang=es>

Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional (CECCYT), Organización de Estados Iberoamericanos, Visión Mundial, Consejo Nacional de la Niñez, & UNICEF. (2014). Evaluación de la

aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) en el sistema educativo ecuatoriano. Informe final. Quito: Asamblea Nacional.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito: Asamblea Constituyente. Recuperada de <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/constituciondelarepublicadelecuador-incluyereformas-consultapopular7demayo.pdf>

Constitución Política de la República del Ecuador. (1998). Riobamba: Asamblea Nacional Constituyente. Recuperada de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

Davis-Kean, P. E. (2005). The influence of parent education and family income on child achievement: The indirect role of parental expectations and the home environment. *Journal of Family Psychology*, 19(2) 294-304.

De Vedia, M. (2005). La educación aún espera: A 20 años del Congreso Pedagógico. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).

Del Castillo, G., & Azuma, A. (2009). La reforma y las políticas educativas: Impacto en la supervisión escolar. México: FLACSO.

Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto. Trabajo presentado en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana de la CLAD, San José, Costa Rica. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0031501.pdf>

Filmus, D. (2002). La descentralización educativa en el centro del debate. Tarea. *Revista de Educación y Cultura*, 53, 12-21. Recuperado de [http://tarea.org.pe/images/Tarea53\\_12\\_Daniel\\_Filmus.pdf](http://tarea.org.pe/images/Tarea53_12_Daniel_Filmus.pdf)

Gros, B., Fernández-Salinero, C., Martínez, M., Roca, E. (2013). El liderazgo educativo en el contexto del centro escolar. Trabajo presentado en el XXXII Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación "Liderazgo y Educación", Universidad de Cantabria, Santander, España.

Gvirtz, S., Zacarias, I., & Abregú, V. (2011). Construir una buena escuela: Herramientas para el director. Buenos Aires: Aique.

Hanushek, E. A. (2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, 30(3), 466-479.

Hanushek, E. A., Link, S., & Woessman, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232.

laies, G. (agosto, 2013). El uso de la información en las escuelas y la mejora educativa. Documento base del seminario “El planeamiento educativo y la autonomía escolar”. Lima, Perú.

Jaimovich, A. (2014). Arquitectura institucional para la mejora escolar. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7430/Arquitectura%20Institucional%20para%20la%20mejora%20escolar.pdf?sequence=1>

James, H. G. (1922). Federalism in Latin-America. *The Southwestern Political Science Quarterly*, 2(4), 318-334.  
Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership & Management*, 28 (1), 27-42.

Ley General de Educación de Colombia. (1994). Ley 115, 8 de febrero de 1994. Bogotá: Diario Oficial, 129 (41214). Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)

Ley Orgánica de Educación Intercultural. (2011). Registro Oficial N° 417, Segundo suplemento, 31 de marzo de 2011. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador. Recuperado de [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/tomo\\_24.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/tomo_24.pdf)

Luna, M., & Astorga, A. (2011). Educación 1950-2010. Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos. En O. Zambrano (Ed.), *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010* (pp. 291-306). Quito: FLACSO & Contrato Social por la Educación.

Malgouyres, F. (2014). Descentralización y

recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. TRACE, *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, 65. Recuperado de <https://trace.revues.org/1361>  
Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador. (2006). *Hacia el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Quito: Autor. Recuperado de [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ecuador/Ecuador\\_Hacia\\_Plan\\_Decenal.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ecuador/Ecuador_Hacia_Plan_Decenal.pdf)

Ministerio de Educación del Ecuador. (s.f.). *Concursos vigentes: Quiero ser asesor o auditor educativo*. Quito: Autor. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/concursos-vigentes-quiero-ser-asesor-y-auditor-educativo/>

Ministerio de Educación del Ecuador. (2007). *Plan Decenal de Educación (2006-2015): Año 2 de su ejecución*. Quito: Autor. Recuperado de <http://www.pnud.org.ec/odm/planes/educacion.pdf>

Ministerio de Educación del Ecuador. (2012). *Marco legal educativo: Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación Intercultural y Reglamento General*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación del Ecuador. (25 de enero de 2012). *Acuerdo Ministerial 020-12. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación*. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/ACUERDO-020-122.pdf>

Ministerio de Educación del Ecuador. (5 de diciembre de 2013). *Acuerdo Ministerial 450-13. Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa*. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador. Recuperado de [http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/ACUERDO\\_450-131.pdf](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/ACUERDO_450-131.pdf)

Ministerio de Educación del Ecuador. (2013). *Asesores / auditores educativos*. Quito: Autor. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/asesores-auditores/>

Ministerio de Educación del Ecuador. (2014a). *Instructivo para los aspirantes a auditores o asesores educativos. Evaluación práctica sobre el diseño de perfil del proyecto de gestión educativa, la sustentación y entrevista*. Quito: Autor. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2014/02/INSTRUCTIVO\_AA\_1-070214.pdf

Ministerio de Educación del Ecuador. (2014b). Instructivo. Gestión educativa. Prueba para asesores o auditores educativos. Quito: Autor. Recuperado de [http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/INSTRUCTIVO\\_AA\\_2-070214.pdf](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/INSTRUCTIVO_AA_2-070214.pdf)

Ministerio de Educación del Ecuador. (2015a). Asesoría a la gestión educativa. Quito: Autor. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/asesoria-a-la-gestion-educativa/>

Ministerio de Educación del Ecuador. (2015b). Auditoría a la gestión educativa. Quito: Autor. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/auditoria-a-la-gestion-educativa/>

Ministerio de Educación del Ecuador. (2015c). Distribución de asesores educativos. Quito: Autor. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/DISTRIBUTIVO-ASESORES-EDUCATIVOS-MAYO-2015.pdf>

Minteguiaga, A. (2014). Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010. Quito: Editorial IAEN.

Monteiro, A. R. (2015). The teaching profession: Present and future. Londres: Springer.

Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2010a). How the world's most improved school systems keep getting better. Londres: McKinsey & Company. Recuperado de [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Education\\_Intro\\_Standalone\\_Nov%2026.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Education_Intro_Standalone_Nov%2026.pdf)

Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2010b). ¿Cómo se convierte un sistema educativo de bajo desempeño en uno bueno? Resumen ejecutivo. Londres: McKinsey & Company.

Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. Serie Documentos PREAL N° 61. Washington, DC, Estados Unidos: Inter-American Dialogue.

Muñoz-Repiso, M., & Murillo, F. J. (2010). Un balance provisional sobre la calidad en educación. Eficacia escolar y mejora de la escuela. REICE. Revista

Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 8(2), 177-186.

Murillo, F. J. (Coord.) (2007). Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Neely, C. I. (2001). Crítica a la reforma educacional. Santiago de Chile: Pehuén Editores.

Núñez, J. (1999). Inicios de la educación pública en el Ecuador. Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia, 13, 3-23.

Ossenbach, G. (1993). Estado y educación en América latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX). Revista Iberoamericana de Educación, 1. Recuperado de <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie01a04.htm>

Ossenbach, G. (2010). Las relaciones entre el Estado y la educación en América Latina durante los siglos XIX y XX. Docencia, 40, 22-31.

Paladines, C. (1995). Ecuador: Historia de reformas educativas inconclusas. En Educación, crecimiento y equidad (pp. 195-262). Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) & Banco Interamericano de Desarrollo.

Paladines, C. (1999). Más allá de la utopía educativa moderna. Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, 28(3), 435-449.

Paladines, C. (2002). El impacto del neoliberalismo en la educación en el Ecuador. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Recuperado de <ftp://ftp.puce.edu.ec/Facultades/CienciasEducacion/Maestria/DocenciaUniversitaria/Nivel%203/Paralelo4/5a%20neoliberalismo%20y%20educaci%C3%B3n.doc>

Pérez Gómez, A. I. (1995). Autonomía profesional del docente y control democrático de la práctica educativa. En Volver a pensar la educación. Volumen II: Prácticas y discursos educativos (Congreso Internacional de Didáctica) (pp. 339-353). Madrid: Ediciones Morata & Fundación Paideia.

Ravitch, D. (2010). The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education. Nueva York: Basic Books.



Reforma del Bachillerato. (29 de agosto de 2001). Decreto Ejecutivo 1786. Quito: Registro Oficial, N° 400.

Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. (26 de julio de 2012). Decreto Ejecutivo 1241. Quito: Registro Oficial, N° 754.

Roggi, L. (1994). Descentralización y calidad de la educación. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 6(16).

Rubiano de la Cruz, J. (2010). El gobierno de la educación después de la descentralización: El caso colombiano. En *Políticas educativas y territorios: Modelos de articulación entre niveles de gobierno* (pp. 49-66). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Samaniego, J. (2008). Gestión de gobiernos locales y calidad de la educación en el Ecuador. En C. Crespo (Ed.), *Hacia una educación de calidad en el Ecuador: Enfoques y experiencias innovadoras* (pp. 95-104). Quito: PROMEBAZ & PROCETAL.

Sammons, P., Hillman, J., & Mortimore, P. (1995). Key characteristics of effective schools: A review of school effectiveness research. Informe del Institute of Education, University of London, para la Office for Standards in Education. Recuperado de la base de datos de ERIC. (ED389826)

Stepan, A. (2004). Towards new comparative politics of federalism, multinationalism, and democracy. En E. L. Gibson (Ed.), *Federalism and democracy in Latin America* (pp. 29-84). Baltimore, Maryland, Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press.

Teddlie, C., & Reynolds, D. (2000). *The international handbook of school effectiveness research*. Londres: Falmer Press.

Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya.

Tedesco, J. C. (1998). Desafíos de las reformas educativas en América Latina. *Propuesta Educativa*, 9(19), 54-71.

Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires:

Siglo Veintiuno.

Van Damne, W.; Aguerrondo, I.; Burgos, C., & Robalino, M. (2013). A story of change: How Ecuador seeks to sustain its development agenda through large scale education reform. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional UKFIET sobre Educación y Desarrollo, Oxford, Gran Bretaña.

Weinberg, G. (1984). *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz.

