



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN EN EL PROGRAMA  
UNIDADES EDUCATIVAS DEL MILENIO DESDE 2008-2016”

AUTOR

MERCEDES DE JESUS BUSTÁN JAPÓN

AÑO  
2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

“Análisis de la Política Pública de Educación en el programa Unidades  
Educativas del Milenio desde 2008-2016”

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales

Profesor Guía

Doctor José Luis Fuentes Santacruz

Autora

Mercedes de Jesús Bustán Japón

Año

2019

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

“Declaro haber dirigido el trabajo, “Análisis de la Política Pública de Educación en el programa Unidades Educativas del Milenio desde 2008-2016”, a través de reuniones periódicas con la estudiante Mercedes de Jesús Bustán Japón, en el periodo 2019-1, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

---

José Luis Fuentes Santacruz

PhD en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos

C.I. 1002528469

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR**

“Declaro haber revisado este trabajo, Análisis de la Política Pública de Educación en el programa Unidades Educativas del Milenio desde 2008-2016, a través de reuniones periódicas con la estudiante Mercedes de Jesús Bustán Japón, en el periodo 2019-1, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

---

María Belén Espinel Rodas

Magíster en Relaciones Internacionales

C.I. 0103501763

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

---

Mercedes de Jesús Bustán Japón

C.I. 1150208252

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi madre y hermanos.

A mis profesores guía y corrector.

A mi universidad.

## **DEDICATORIA**

A mis compañeros de promoción.

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación “Análisis de la Política Pública de Educación en el programa Unidades Educativas del Milenio desde 2008-2016” es un análisis crítico sobre las aborda la política pública educativa realizada sobre el programa Unidades Educativas del Milenio (UEMs), llevado a cabo en el gobierno del expresidente Rafael Correa. El objetivo de la investigación es aproximar al lector a analizar los instrumentos que utilizó el gobierno anterior para ejecutar las UEMs en un discurso que se enmarca en el cambio de modelo educativo a través de una educación de calidad. A través de la tipología NATO analizamos los recursos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización que utilizó el gobierno y se analiza si este programa de gobierno produjo un nuevo paradigma en el sistema educativo en el país.

**Palabras clave:** Paradigma, Instrumentos, Educación, Políticas Públicas Educativas, Modelo Educativo, Unidades Educativas del Milenio.

## **ABSTRACT**

The present research work "Analysis of the Public Policy of Education in the Unidades Educativas del Milenio program from 2008-2016" is a critical analysis of the educational public policies carried out on the Millennium Units Educational Program (EMUs), carried out in the government of former president Rafael Correa. The objective of the research is to approach the reader to analyze the instruments used by the previous government to execute EMUs in a discourse that is part of the change of educational model through quality education. Through the NATO typology we analyze the resources of nodality, authority, treasure and organization that the government used to analyze and whether this government program produced a new paradigm in the educational system in the country.

**Key words:** Paradigm, Instruments, Education, Public Educational Policies, Educational Model, Millennium Educational Units.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>ESTADO DEL ARTE</b> .....	4
<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	12
<b>METODOLOGÍA</b> .....	20
<b>ANÁLISIS DE CASO</b> .....	24
<b>Contexto Histórico</b> .....	24
<b>Instrumentos</b> .....	26
<b>Resultados</b> .....	36
<b>CONCLUSIONES</b> .....	48
<b>REFERENCIAS</b> .....	52

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene como finalidad aproximar a un análisis crítico sobre las Unidades Educativas del Milenio como política pública educativa en el Ecuador y si este programa permitió un cambio en el modelo educativo a través de la utilización de nuevos instrumentos en el programa de gobierno ejecutado.

La idea de este programa educativo inició con la Elaboración del Plan Decenal de Educación 2006-2015, donde se plantearon objetivos en el sistema educativo que luego se convirtieron en políticas de Estado, hecho que legitimaron los ecuatorianos en la Consulta Popular el 26 de noviembre de 2006.

La investigación sobre políticas públicas en educación en nuestro país ha sido limitada, lo que por una parte compromete a la comunidad académica a reforzar los estudios en temas tan trascendentales como la educación en nuestro país. Y, por otro lado, es necesario reforzar la investigación en el tema educativo porque es un eje transversal en la vida política y social del país.

Las políticas públicas han sido abordadas tradicionalmente desde los actores y desde los pasos dentro del proceso que se lleva a cabo para su ejecución. La propuesta que se da en el presente trabajo investigativo es abordar desde los instrumentos como un enfoque que responde a las nuevas dinámicas de hacer política pública a partir de los recursos que posee el gobierno y de las perspectivas mantienen los hacedores de políticas (políticos), las mismas que emplean para generar determinada política pública.

Los resultados de la investigación nos aproximan a entender que el gobierno del expresidente Rafael Correa hizo ajustes, reformas e incluso creó nuevos instrumentos apoyado en las instituciones facilitadoras de planificación y ejecución de las políticas como el Ministerio de Educación en nuestro caso y la SENPLADES. Todos estos cambios demuestran que hubo un cambio y ajuste

en los instrumentos, pero que el sistema educativo no alcanzó un cambio estructural como se planteó desde un inicio.

Para el análisis respectivo vamos a emplear la teoría de algunos autores reconocidos en el área investigativa de las ciencias políticas y las políticas públicas como Peter Hall, Christopher Hood, Thomas Kuhn, Michael Howlett, Helen Margetts, etc. Los conceptos empleados son el de paradigma de políticas y los instrumentos como instituciones. Estos temas serán abordados desde la tipología NATO que hace referencia a los recursos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización que dispone un gobierno para ejecutar las políticas públicas.

En nuestro caso en particular se analiza que el gobierno dispuso de varios recursos e instrumentos para la ejecución de las UEMs. La lógica gubernamental planteó y reforzó con ayuda del discurso la idea de desarrollo social a través de la educación. Una infraestructura nueva con nuevos elementos tecnológicos en zonas principal e históricamente relegadas fueron elementos que utilizó el gobierno para profundizar en la creciente idea de desarrollo social.

El gobierno concentró esfuerzos y dio mayor atención a la construcción de estas infraestructuras demostrando así que las UEMs se construían como referentes de los establecimientos educativos fiscales del país y como un elemento esencial para el desarrollo educativo.

A continuación, se desarrolla la segunda parte del presente trabajo investigativo, el mismo que contiene una revisión de la literatura planteada sobre este tema. Luego se encuentra el marco teórico y la metodología que vamos a emplear donde se abordan los enfoques de autores que plantean el paradigma de política y los instrumentos a través de la tipología NATO.

En la parte final del ensayo se plantea el análisis de caso y las conclusiones donde está planteado os resultados que hemos encontrado en nuestra investigación, lo mismo que recogen los puntos más importantes de toda la investigación realizada.

## ESTADO DEL ARTE

La literatura existente sobre política pública educativa en Ecuador y específicamente sobre nuestro caso de estudio referente a las Unidades Educativas del Milenio (UEMs), nos lleva a enfocar las perspectivas de los autores en tres grupos. Estos grupos presentan a las políticas públicas educativas llevadas a cabo desde una nueva concepción de desarrollo social en el país, desde la interculturalidad entendida como la diversidad de manifestaciones y culturas y desde el nivel de institucionalización y desinstitucionalización en el país.

El enfoque sobre desarrollo social es abordado por autores como José Alberto Flores Jácome donde a su análisis, el Estado ecuatoriano intentó implementar un nuevo concepto de desarrollo social en el país que se pone de manifiesto en el proceso de formulación de las políticas. Este nuevo concepto pretendió crear un modelo ideal en el sistema, el cual debía seguir la educación en el país. En su estudio *“De las misiones religiosas protestantes a las ESCUELAS del MILENIO. Construcción de subjetividades y proyectos pedagógicos en la Amazonía ecuatoriana”*, el autor habla de un “tren” de desarrollo nacional que ha conducido a las políticas en materia educativa (Flores, 2017, p. 22).

El estudio nos plantea que las UEMs se han desarrollado a partir de ideas y dinámicas capitalistas. Es decir, detrás de esta política pública educativa se encuentra la promesa de modernización presentada con diversos rostros, así como instalaciones de punta, nuevas mallas curriculares o la implementación de tecnología en los establecimientos del sistema educativo (Flores, 2017, p. 25). Las herramientas utilizadas para la construcción de UEMs representan la visión del *tren nacional de desarrollo*, la idea de modernización que fue tomada por el gobierno del expresidente Correa como el nuevo referente para que las personas y comunidades tengan acceso a derechos históricamente negados.

Desde la perspectiva de desarrollo social, las UEMs responden a la adopción de un llamado cambio de *modelo de desarrollo* en el país, la investigación se basa en los dispositivos de administración en las poblaciones indígenas, donde se establece una relación entre el capitalismo extractivista y la lógica de los actores que toman la decisión de diseñar ciertas políticas públicas utilizando instrumentos específicos por una razón que responde a los intereses gubernamentales antes que a los de la sociedad en sí.

Por otro lado, encontramos la investigación de las UEMs desde el análisis de la interculturalidad, el mismo que argumenta y hace una crítica al Estado basado en un análisis foucaultiano sobre los modelos ideales que el gobierno del periodo de la "*Revolución Ciudadana*" intentó plantear. El Ecuador no ha sido un país desarrollado por lo que el proyecto de UEMs incita a empezar a ser el país de vanguardia que establezca una nueva historia en el país. De esta forma los objetivos del gobierno, tuvieron una visión de construir el país que nunca había sido.

Autores como Marta Cruz se enfocan en hacer un análisis a partir de la etnografía porque a su criterio las UEMs fue una política pública desarrollada hacia los pueblos y comunidades con mayor de nivel de vulneración y pobreza. Por ello, ella define este proyecto como "las escuelas referenciales de las políticas públicas educativas de la Revolución Ciudadana" (Cruz, 2017, p.44).

En su trabajo sobre "*Construir la interculturalidad. Políticas educativas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador*", la autora investiga sobre una agenda política educativa respecto a la interculturalidad. Este concepto es definido como el conjunto de grupos con diferentes manifestaciones culturales, el mismo que estuvo latente y pasó a formar parte de los últimos 10 años a partir de 2007, en la vida política y social del país. La misma que ha estado marcada por el uso y abuso del discurso respecto a la atención a las necesidades de los pueblos y sus culturas en el Ecuador.

Desde un inicio el tema de la educación intercultural pasó a ser bandera de los movimientos y grupos indígenas conectando sus discursos y reivindicaciones en materia educativa. La autora destaca esto porque las UEMs se constituyeron como un nuevo proyecto en el discurso, para los sectores socialmente relegados a través de ofertas como la modernización, la igualdad y el acceso universal a la educación.

El discurso político se transformó en un arma poderosa que se reflejó en la práctica como una lógica de globalización cuando el gobierno intentó incorporar en las comunidades indígenas algunos elementos culturales característicos de la población blanco mestiza como la tecnología, las infraestructuras imponentes, el uso de espacios equipados de computadoras, etc. (Cruz, 2016, p.18). Sobre este planteamiento, la autora plantea un cuestionamiento respecto a si en realidad el discurso fue de la mano con la ejecución de las políticas públicas.

En 1998 se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe DINEIB (Cruz, 2016, p.20) con la finalidad de que sea el ente encargado de la educación intercultural bilingüe, separando la educación hispana e indígena. Sin embargo, el anterior gobierno llegó al poder y la DINEIB perdió su autonomía técnica, financiera y administrativa, funcionando desde entonces y hasta la actualidad como una entidad dependiente del Ministerio de Educación.

Este argumento refuerza aún más la inquietud si el ofrecimiento de una educación que genere desarrollo en las comunidades indígenas estuvo bien planteado, cuando una de las instituciones encargadas de facilitar la educación intercultural bilingüe es absorbida por el Ministerio de Educación alineado a un sistema educativo con objetivos de generar un nuevo modelo educativo a partir de una visión urbana y moderna.

El discurso de interculturalidad entendido como el libre derecho y ejercicio de las comunidades en continuar con sus prácticas culturales y manejado por las autoridades no es el que se presentó en la realidad frente a temas de suma importancia para las comunidades como la pobreza, la desigualdad y la falta de asignación de recursos.

Las escuelas del Milenio, llegaron simultáneamente con el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, que según la autora ha traído la falta de cobertura escolar porque las UEMs fueron un modelo ideal de desarrollo apresurado, en donde la realidad no resultó como se lo apostó desde un inicio.

La crítica de la autora es que este plan de modernización de la educación contrajo problemas que afectaron la libertad y los derechos de los pueblos indígenas a quienes iba guiado este proyecto. El problema más importante es la clausura de los centros educativos comunitarios y las escuelas que atendían la demanda educativa en las pequeñas y alejadas comunidades.

¿En verdad, fue efectiva la adopción de este modelo de escuelas del Milenio?, por qué se lo hizo?, son las preguntas que generan este estudio y que también dan una posible respuesta relacionando a que el Estado no estuvo pensando en un sistema educativo efectivo, no estuvo pensando para otros sistemas culturales, para el sistema ecuatoriano mismo.

En otro estudio de la misma autora sobre *“Unidades educativas del Milenio, educación intercultural bilingüe y (des) igualdad en el acceso a la educación en Ecuador. Un análisis desde la investigación etnográfica”* refuerza el argumento de un plan mal ejecutado de las UEMs como política pública educativa dirigida al sector indígena en vista de que en sus discursos y reivindicaciones han sido muy trascendental la educación.

El enfoque que agrega la autora sobre las UEMs como política pública es que el gobierno trató de ejecutar un proceso de estandarización y cubrir la demanda educativa a nivel nacional para acortar la brecha de desigualdad en el acceso a la educación. Este programa se encontró con nuevos problemas en el camino como la falta de recursos económicos y la falta de espacio para la demanda educativa, problemas que hacen según la autora un programa con grandes fallas y errores.

El tema de institucionalización se aborda en algunos trabajos realizados por autores como Andrew Blackmann, el autor apoya la idea del desarrollo como concepto insertado en el gobierno del expresidente Correa. En su texto *“Reorienting Education Policy to Close Ecuador’s Learning Gap”* nos habla de un *“learning gap”* o una brecha del aprendizaje sobre la cual giró la política pública educativa del gobierno anterior. La propuesta que desarrolla el autor habla de una institucionalización de los resultados del aprendizaje como enfoque para cerrar la brecha del aprendizaje en los distintos niveles de educación.

En el contexto en que se llevaron a cabo las políticas públicas educativas, estas resultaron como *reformas educativas radicales* (Blackmann, 2016, p.53) llevadas a cabo con el fin de dar un mejoramiento en los indicadores de aprendizaje. Sin embargo, la política pública educativa no mantuvo un ritmo de acceso para que la oferta académica sea cubierta.

El autor dice que la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL representó la institucionalización que hubo en el país porque la cita como una institución autónoma responsable de la evaluación del sistema educativo en su momento, Aunque, la crítica de este autor también apunta a la desinstitucionalización existente. Las instituciones tuvieron una importante fragilidad que evita el cumplimiento de los objetivos institucionales de forma eficiente.

Para el autor, las políticas públicas educativas ofertadas en los diez años anteriores de gobierno ofrecieron la oportunidad de mejorar las instituciones, pero cree que debe haber una reorientación de la política educativa para que se beneficie a todos los estudiantes y no solo a un grupo. Y es allí donde el autor propone la revisión de lo que fue el reordenamiento de la oferta educativa que vino con la creación de las Unidades Educativas del Milenio.

Aunque haya una crítica generalizada, autores como Marta Cruz y Andrew Blackmann hacen un reconocimiento a las UEMs porque para ellos las políticas públicas en educación han generado un avance sin precedentes en lo que se refiere a un marco normativo y legislativo con la promoción de la igualdad y el reconocimiento de la interculturalidad. Sin embargo, la ejecución de las políticas públicas se queda corta. Es necesario un replanteamiento debido a los errores en la ejecución del reordenamiento escolar a través de las UEMs.

Autores como Alexis Oviedo y Dany Wildemeersch en su estudio "*Intercultural education and curricular diversification: the case of the Ecuadorian Intercultural Bilingual Education Model (MOSEIB)*" hablan respecto a la educación y a las políticas públicas que el Estado ha realizado, las mismas que las califica como limitadas, porque las comunidades que se han visto sujetas de estas políticas públicas son dependientes de la ayuda externa y la financiación.

El análisis que llevan a cabo los autores se da en función del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) y de cómo se intentó aplicar una educación intercultural a través de políticas públicas educativas en una sociedad no intercultural como la nuestra. Al igual que los estudios de Marta Cruz, la autora mencionada con anterioridad, estos autores parten de un estudio etnográfico debido a que los diferentes grupos culturales fueron los receptores o al menos los grupos a quienes iba dirigido la aplicación del Reordenamiento de la Oferta Académica y de las UEMs.

Se debe entender cómo ha ido evolucionando el acceso a la educación en Ecuador. La primera escuela vino de la mano de la Iglesia con los valores. Luego de ello, durante la consolidación del poder colonial, las escuelas fueron instrumento para dominar a los indígenas (Oviedo, Wildemeersch, 2017. p.89). Debido a esta configuración del acceso a la educación es importante destacar que los grupos socialmente relegados e inhabilitados para acceder a la educación han sido los indígenas y negros.

Junto con el nacimiento de la República en 1830, el Estado usó la educación y la escuela para llevar un proceso de homogeneización a favor de la construcción de una identidad nacional al crear una incorporación de los indígenas al sistema. Por ello, los autores consideran que la educación bilingüe intercultural puede ser considerada como uno de los logros más importantes en temas de derechos culturales reconocidos para la población indígena. Sin embargo, lo que demandaban y continúan reclamando las comunidades indígenas en el país es el derecho a educarse tanto en su lengua nativa como en español de acuerdo con su visión cosmológica y la base de su conocimiento ancestral.

Sin embargo, entre los autores existe una fuerte crítica por la desinstitucionalización del MOSEIB y las instituciones en general que fueron las ejecutoras de las políticas públicas educativas. Las instituciones no han facilitado la asignación de recursos, estos han ido decreciendo para la educación bilingüe. Y los programas que se presentaron como prometedores quedaron en el discurso de las instituciones representadas por los actores políticos.

Para las comunidades indígenas, educarse en su lengua nativa significa un fortalecimiento de cultural y lingüístico que las instituciones como el MOSEIB debieron facilitar. En 1989 el Ministerio de Educación y la CONAIE firmaron un acuerdo donde se delegaba la responsabilidad de la educación intercultural bilingüe, a la DINEIB, un departamento del Ministerio de Educación. Con esta

delegación se dio espacio para la coexistencia de dos sistemas de educación, el hispánico y el indígena ((Oviedo, Wildemeersch, 2017, p.458).

El Ecuador es una sociedad multicultural que no precisamente tiene un estatus de ser una sociedad intercultural. No basta con el reconocimiento de la sociedad del MOSEIB, hay problemas como la falta de fondos y la interferencia del Estado a través de las autoridades en la malla curricular y la debilidad de las instituciones que impide un pleno desarrollo de la educación intercultural bilingüe (Wildemeersch, Oviedo, 2017, p. 463).

## MARCO TEÓRICO

La discusión teórica que vamos a realizar en esta parte del ensayo académico está basada en las diferentes investigaciones sobre “*policy paradigm theory*” o teoría de paradigma de política. El paradigma de política vamos a analizarlo desde su primer planteamiento como concepto en la década de 1960 por Thomas Kuhn. De la misma forma nuestra investigación recoge las teorías de autores como Peter Hall, Michael Howlett, Frank Baumgartner, Pierre Daigneault, Paul’t Hart y Sebastiaan Princen quienes aportan nuevas perspectivas y elementos para el análisis de las políticas públicas.

Uno de los conceptos que vamos a abordar es “paradigma”, usado por primera vez por el autor americano Thomas Kuhn, quien desarrolló este concepto con el fin de explicar los cambios científicos en las ciencias naturales (Daigneault, 2014 p.456). En su explicación original de lo que significa paradigma, se refiere a “un ejemplo de buena ciencia que acumula un consenso en las teorías e instrumentos que van a resolver los cambios y problemas científicos” (Daigneault, 2014 p.457). En otras palabras, un paradigma es un acuerdo entre comunidades académicas sobre aspectos como problemas, metodologías, teorías, etc., para resolver un determinado campo del conocimiento (Kuhn, 2012, p.10).

El logro de un estado paradigmático, se lo alcanza cuando el paradigma es “lo suficientemente abierto para dejar de lado los problemas de perspectivas y lo suficientemente innovador que sea sin precedentes para que atraiga a las personas sin que estas se sientan captadas por una competencia científica” (Kuhn, 2012, p.11). Esto implica, que un paradigma rompa cualquier tipo de esquemas y sea alcanzado a través de un consenso entre las personas que actúan y abordan una situación sobre determinado tema.

Para Thomas Kuhn, la razón por la que un cambio de paradigma se genera, es explicada desde una perspectiva exógena, debido a que dentro de la misma estructura se generan alteraciones, anomalías, problemas, observaciones (Kuhn, 1962, p. 52). En las políticas públicas, los miembros de la sociedad generan estos comentarios, en ellos se dan las anomalías, y son los miembros de la sociedad los que experimentan nuevos procesos que ya no son explicados por el paradigma que tienen, de ahí que se genera la necesidad de contar con un nuevo paradigma (Howlett, 1994, p.633).

En 1993, guiado por el concepto de paradigma de Kuhn, el autor Peter Hall va a llevar este concepto al campo de las ciencias políticas, y específicamente al tema de las políticas públicas (Daigneault, 2014, p. 453). El autor señala un nuevo concepto, el de paradigma de política que es según el autor, un marco donde los actores formuladores de políticas definen y abordan los problemas públicos a través de ideas, criterios e instrumentos específicos para lograr objetivos establecidos por los hacedores de políticas.

El paradigma de política se refiere a un modelo que marca el ritmo de la hechura de una política pública involucrando los actores, los instrumentos, las ideas, y las interacciones entre los elementos que forman parte del proceso de hechura de políticas públicas (Hall, 1993, p.279). En el paradigma de política, según Hall, se pueden generar cambios en niveles micro, meso y macro, los mismos que van a alterar el paradigma de forma gradual o estructural según se den los cambios.

Los tres niveles u órdenes propuestos por Hall tienen origen en la teoría institucionalista, debido a que son las instituciones; es decir las normas, los valores, los principios y demás marcos institucionales los que facilitan los cambios en las políticas públicas de acuerdo con lo propuesto y requerido.

Dentro de los tres tipos de cambio, se encuentra el nivel micro, el mismo que se refiere a un cambio de primer orden donde pueden existir ajustes en los

instrumentos de la política, es decir, quienes son objeto de estos ajustes son los medios empleados para el logro del objetivo de la política.

El segundo cambio (segundo orden) se da en un marco donde los objetivos de la política no han cambiado, pero sí existe la movilización de los instrumentos, es decir, el ajuste se mueve hacia un cambio en las herramientas empleadas y en las técnicas utilizadas. Este cambio se relaciona el cambio de procedimientos que pueden existir durante el proceso de las políticas públicas por razones como el aprendizaje de las experiencias pasadas y por la incorporación de nueva información en el proceso.

Y el último cambio (tercer orden) tiene que ver directamente con un cambio estructural de la política, es decir un cambio en los objetivos y por ende en las herramientas. En este cambio no solo existe un reemplazo aislado de los mecanismos utilizados, sino que las ideas que son el motor del paradigma se ven afectados en su totalidad, la mismas que se encuentran detrás del proceso de la hechura de políticas (Wood, 2011, p.4).

Hall, en su estudio unifica los dos primeros cambios como cambios incrementales porque son cambios que se dan en el proceso de hechura de políticas públicas de forma gradual, cambiando los caminos, las técnicas e instrumentos y se va haciendo ajustes a un ritmo marcado y sin alteraciones sustanciales, y sobre todo manteniendo los mismos objetivos de las políticas.

El tercer cambio, que es llamado "*policy shift*" (Hall, 1993, p.279) o cambio de política se refiere al cambio de paradigma de políticas debido a que se plantea un nuevo modelo con objetivos distintos, por lo que existe un cambio sustancial y estructural en el proceso de formulación de políticas públicas.

A partir de este análisis hay una clara división entre el cambio de política en el paradigma y el cambio radical del paradigma de las políticas públicas. Kuhn lo

había ya mencionado que el paradigma cambia de uno a otro porque llega a un punto donde no es sostenible y no responde a las necesidades y demandas de quienes están inmersos dentro del paradigma mismo y por ello es que existe este cambio.

Michael Howlett en su estudio *“Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from the Old and New Canadian Policies Towards Aboriginal Peoples”* hace un estudio enfocado en el paradigma de políticas canadienses hacia las poblaciones aborígenes. Su estudio se basa en la teoría de Peter Hall sobre el cambio de paradigma haciendo un contraste muy sustentado respecto a las políticas generadas hacia las poblaciones aborígenes bajo el imperio francés y británico, bajo las políticas de la Confederación, y en un tercer periodo, bajo las políticas que aparecieron a mitad del siglo XX.

El cambio estructural o macro que argumenta Michael Howlett, es que, dentro del paradigma, las estructuras están fuertemente cohesionadas con la finalidad de que no se generen opciones de cambio en la misma estructura o alrededor de ella. Existe una fuerte inercia creada en este proceso para evitar cualquier desviación a la estructura primera (Howlett, 1994, p.633). Ante esta lógica es necesario atacar a la estructura profunda para generar un desorden y así propiciar la posibilidad de cambios fundamentales.

De acuerdo con Hall, la estructura organizada y profunda a la que se refiere el nivel macro se encuentra conformada por las creencias y actitudes inherentes a la naturaleza de cada persona. Así, los problemas y alteraciones de cada individuo se traducen en los problemas colectivos y de allí que se generan en problemas públicos, los mismos que van a ser analizados desde diferentes formas y a su vez abordados con políticas públicas de acuerdo al paradigma de política empleado.

Siendo esta la forma en cómo se estudian las políticas públicas a través de la teoría de “*policy paradigm*”, surge la idea de *paradigma social* que amplía Howlett en su estudio. Este concepto se relaciona directamente con el concepto de cambio de política o “*policy shift*” enfocado no meramente en las lógicas de los actores, sino que toma una perspectiva más profunda. Las ideas y creencias que hacen que un paradigma tome cierto camino, los sucesos que permiten los cambios incrementales y los elementos que modifican abruptamente el paradigma para que haya un cambio total.

El paradigma tiene que ver con la armonía existente entre los distintos elementos del mismo como parámetros, herramientas, problemas, ideas, objetivos. Cuando existe un desequilibrio en estos, se pueden producir ajustes a nivel micro, meso o macro. El consenso respecto al paradigma no se lo alcanza por concluir con la búsqueda de un modelo que se ajuste a las necesidades de los campos de estudio, sino para generar y distribuir conocimiento sobre determinado campo de estudio para intentar solventar nuevas demandas y lograr resultados sobre distintas áreas en base a experiencias y conocimientos ya alcanzados.

El politólogo americano Frank Baumgartner destaca el estudio de Hall y señala su aporte a las políticas públicas a través de su análisis sobre el paradigma de política y su influencia en las políticas públicas. Para Baumgartner, las ideas y creencias que sostienen el status quo no permiten un avance en el desarrollo de las políticas, sin embargo, el paradigma de políticas como concepto, abarca un conjunto de interacciones entre los actores y los instrumentos que generan una política, de esta forma se puede romper un esquema y repensar la forma en cómo se hacen las políticas públicas (Baumgartner, 2013, p. 24).

Las categorías de cambios en nivel micro, meso y macro que establece Hall resulta muy importante en contribución al análisis de las políticas públicas. Aunque el autor señala que tanto el concepto de *paradigma* como de *ideas* puede ser problemático, este planteamiento es determinante para la

diferenciación entre las ideas que conforman un paradigma, en relación a su utilidad e influencia para la construcción del mismo paradigma.

Las ideas significan poder e influencia en el proceso de hechura de las políticas. Por ello, en un paradigma de políticas, las ideas son determinantes, si una idea es principal y guía el proceso de hechura de políticas públicas, esta va ejercer influencia. Las ideas corresponden a los dos tipos de cambios de la política de Hall. Dentro de todo paradigma van existir *ideas subyacentes* (Baumgartner, 2014, p.478) y estas ideas van a tener un poder realmente fuerte porque se encaja dentro del tercer cambio propuesto por Hall. Las ideas subyacentes pueden significar un cambio estructural, el cambio a un paradigma con nuevos instrumentos y objetivos de las políticas.

Algo muy importante para tener presente según Baumgartner es que el estudio de Hall propone un puente necesario en base a la diferenciación del cambio incremental y el cambio radical de las políticas públicas. A través de la atención que se dé a este tipo de cambios, se puede inferir la dinámica de las políticas públicas y la lectura de los instrumentos utilizados que permiten analizar los objetivos y fines de los hacedores de políticas.

Pierre Daigneault, es otro autor que analiza el paradigma de políticas, su estudio enfoca la dificultad en la diferenciación cuando un paradigma se vuelve una política y viceversa. Las políticas y los paradigmas, aunque se diferencian, tienen algunas características en común. Ambos conceptos son ideales (Daigneault, 2014 p.458), un paradigma porque de forma clara, lo que busca es generar un modelo ideal de algo y una política porque se fundamenta en ideas que buscan el alcance de objetivos que la política en sí misma está diseñada para conseguir.

Sin embargo, las diferencias es importante conocerlas, en primer lugar, una diferencia importante es el alcance del paradigma y la política. Un paradigma

puede funcionar para muchos tipos de políticas, pero una política aborda un tema en específico. Y la otra diferencia va muy relacionada a la primera y se refiere a que un paradigma es amplio respecto a que abarca diferentes puntos ideológicos, principios, juicios de valor, etc. (Daigneault, 2014 p.458). Mientras que una política tiene un carácter más limitado en términos operativos a cómo va a desempeñarse y lograr sus objetivos.

Entre las críticas que se han generado en torno a esta teoría es que el concepto de “paradigma” está enfocado en los cambios científicos en su planteamiento inicial de Kuhn, muy diferentes a los cambios políticos y en especial a los cambios de políticas públicas (Daigneault, 2014 p.456). Otro tema es que al hablar de paradigma se puede caer en una teoría utópica. Sin embargo, es de suma importancia adoptar esta teoría en las ciencias políticas y en las políticas públicas para analizar cómo opera el paradigma por su presencia inherente en los procesos de formulación de políticas públicas.

El mismo autor Pierre Daigneault hace una metáfora entre el paradigma y las políticas públicas como unos “*siameses*” que están unidos por las ideas. Un paradigma es un modelo ideal y las políticas públicas se enmarcan en la toma de decisiones que se ejecutan en cierta forma que determinan las personas que las hacen. El paradigma como tal son creencias e ideas, a diferencia de una política que ya es más real. Hay un fino quiebre donde termina un paradigma y empieza a ser una política pública y viceversa. Sin embargo, ambos conceptos están estrechamente relacionados.

Pierre Daigneault y Frank Baumgartner analizan el concepto de paradigma de políticas y concuerdan en el hecho de que existe un problema real en el paradigma de políticas al intentar medir el grado de influencia de las ideas como tal o al intentar cuantificarlas. Sin embargo, plantean sus investigaciones reforzando los argumentos que realizó Peter Hall en su estudio de las políticas

públicas a través del poder de las ideas y del paradigma que se encuentran inherentes en cualquier proceso de formulación de las políticas públicas.

Además de ello, otro punto que llama la atención y que Baumgartner lo señala, es un tema igual de relevante a la crítica la medición de las ideas, se refiere a si los paradigmas encajan para problemas micro y macro. Su razonamiento va guiado por la teoría de Hall desarrollada en un marco donde el autor tenía por objetivo conocer a través de su investigación quién dirigía la política macroeconómica de Gran Bretaña (Baumgartner, 2014, p.478). La inquietud respecto al contexto donde se desarrolló la teoría es sobre cuál es el lugar donde quedan los problemas pequeños, dónde encajan los mismos dentro de los paradigmas de políticas.

Frente a esto, es necesario puntualizar que las políticas públicas y su proceso de hechura es conflictivo por sí mismo, es una ciencia que no guarda un orden como las ciencias exactas y donde la evaluación a través de evidencia de resultados cuantitativos es más complejo. Por ello, es necesario evaluar y plantear un análisis a través de una investigación cualitativa. La estructuración de políticas públicas va a estar determinada por las relaciones de poder, los roles institucionales de los actores y las ideas dominantes impartidas por el diseño de las instituciones, lo que tiende a sesgar ciertas decisiones políticas sobre otras de acuerdo al paradigma de política empleado (Wood, 2011, p.4).

## METODOLOGÍA

Las formas de analizar las políticas públicas son distintas. Entre ellas se encuentra el análisis de las políticas a través de los instrumentos, una forma que demanda nuevas perspectivas respecto a las teorías clásicas como el análisis de las políticas por actores hacedores de las políticas, por el ciclo de implementación o por la agenda (Fuentes, 2018, p.49). La metodología que planteamos está basada en la tipología NATO de Christopher Hood, la misma que emplearemos en un análisis cualitativo descriptivo de nuestro caso.

Los instrumentos son definidos como herramientas técnicas y sociales diseñadas sobre una base de perspectivas que interpretan de forma determinada un problema sobre el que se está diseñando una política pública (Lascoumes y Le Galès, 2007, p.5). Es decir, que estos aparatos son técnicos porque llevan con ellos procedimientos y son sociales porque ejercen cierto control en las personas a través de la autoridad que decide utilizar cierto instrumento de acuerdo a sus objetivos. Los políticos, quienes representan la autoridad cuentan con una variedad de herramientas que son destinados a solventar una problemática de interés nacional con la finalidad de efectuar sus objetivos a través de la ejecución de las políticas públicas (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p.110).

La relevancia de analizar las políticas públicas a partir de los instrumentos se generó con la aparición de nuevas formas de gobernanza. Un importante estudio respecto a esto fue realizado por Lester Salamon (2002) en "*The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*" donde se argumenta que los nuevos instrumentos y elementos como la tecnología ejercieron influencia directa en las formas del accionar de la autoridad (Salamon, 2002, p.22). Al igual que estos autores, Salamon define los instrumentos como instituciones porque representan una nueva forma de accionar de la autoridad (Salamon, 2002, p.24).

Analizar los instrumentos y su función dentro de las políticas públicas nos lleva a analizar obligatoriamente los distintos recursos que posee la autoridad para llevar a cabo su accionar y lograr sus objetivos. Por ello, la metodología que se va a usar en el estudio de caso se basa en la propuesta del autor Christopher Hood y Helen Margetts (2007) en "*The tools of government*", donde plantean que el gobierno usa instrumentos para ejercer el control social. Así, su metodología la desarrollan para argumentar sobre la naturaleza y la eficiencia de las herramientas del gobierno (Hood y Margetts, 2007, p. 25). Su investigación se basa en una tipología que la llaman NATO, la que se refiere a los diferentes recursos que identifican en el gobierno, estas se refieren a la nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood y Margetts, 2007, p. 8).

La tipología NATO se la puede analizar a partir de la intervención del gobierno para solventar determinados problemas de interés nacional usando determinadas herramientas como medios para solventar los problemas públicos. Las cuatro categorías que establecen Hood y Margetts intentan realizar una síntesis de criterios para abordar los diferentes dispositivos que la autoridad dispone para resolver los problemas públicos (Hood y Margetts, 2007, p.13).

Estos parámetros son importantes porque los autores los analizan desde tres diferentes perspectivas: su nivel de aplicación desde lo individual a lo colectivo, los diferentes subtipos que se generan a partir de estos criterios y las situaciones que ameritan su uso como el número de población, los grupos sociales vulnerables, etc. A través de este análisis, se puede tener una perspectiva clara por qué un gobierno decide generar una política pública en base a unos u otros instrumentos. Y de la misma forma los medios y las maneras en cómo el gobierno obtiene la información para escoger ciertos instrumentos que creen idóneos para ejecutar las políticas públicas.

Para iniciar estas categorías, la nodalidad se refiere a la información. Debido a que el gobierno se encuentra en el centro de la dinámica del poder y de toda la red de instituciones del aparato estatal, este genera ciertas ventajas en lo que se refiere a los recursos de comunicación e información (Hood y Margetts, 2007, p.15). La autoridad se relaciona con los medios legales y oficiales con los que el gobierno cuenta para llevar a cabo las políticas públicas. El tesoro tiene que ver con todo el dinero y los bienes muebles tangibles que posee el gobierno. Finalmente, la organización se refiere al conjunto de bienes y recursos humanos o materiales con que el gobierno cuenta como personas, infraestructura, tierra, etc. (Hood y Margetts, 2007, p.16).

En otras palabras, los instrumentos pertenecientes a la nodalidad hacen referencia a todos los recursos de información que posee el gobierno y que administra debido a que legal y legítimamente tiene el derecho de tener datos que solamente el gobierno los usa, y sobre los cuales va a girar el accionar de la autoridad. El Estado va a acceder, concentrar y generar información en base a los problemas públicos y a los ámbitos de competencia referente al control social y técnico, por ello, es sumamente importante este tipo de instrumentos que posee la autoridad como tal para elaborar políticas públicas.

Por otro lado, se encuentran los instrumentos de autoridad, que vienen a ser lo más importantes debido a que controla o limita a las demás categorías. La autoridad se refiere a los diferentes códigos, leyes, marcos normativos, decretos, etc. Se refiere al conjunto de herramientas sobre las cuales el gobierno lleva a cabo el control social porque son las que establecen las reglas del juego atribuyendo al gobierno tanto obligaciones como facultades para guiar su accionar de forma legal y legítima. Este tipo de instrumentos limitan el uso de los demás instrumentos porque en las leyes y las normas se fijan los derechos de la autoridad respecto a información, presupuesto y estructura del Estado.

En los instrumentos de tesoro encontramos las relaciones que se manifiestan entre los recursos económicos que posee el gobierno para ejecutar las políticas públicas. Este tipo de herramientas van más allá de solo los recursos económicos e involucran aspectos como las relaciones económicas que generan en la autoridad hacedora de políticas una capacidad de negociación con los otros participantes de la esfera pública externos y envueltos en la dinámica de la creación de las políticas.

La última categoría se refiere a los instrumentos de organización, que se refleja en la forma en cómo el gobierno se organiza para ejecutar las políticas, es decir, de qué empresas e instituciones hace uso para lograr los objetivos de las políticas y así abordar los problemas públicos. Por ejemplo, este tipo de herramientas tienen que ver con los ministerios, las comisiones designadas, los consejos de evaluación, las empresas constructoras, etc., y todos los órganos del aparataje gubernamental involucrados en determinada política (Hood y Margetts, 2007, p.38).

El uso de los instrumentos que plantea Hood y Margetts va a necesitar del conocimiento y la experticia de la autoridad que haga uso de los mismos en base a los objetivos planteados en el desarrollo de las políticas. Estos recursos que posee la autoridad forman parte de un procedimiento de instrumentalización, el mismo que va a dar a conocer la forma en cómo el gobierno ejerce un control social y genera una relación de poder entre gobernantes y gobernados al seleccionar los instrumentos que hace uso para determinadas políticas públicas (Lascoumes y Le Galès, 2007, p.8).

## **ANÁLISIS DE CASO**

En 2008, a través del Acuerdo Ministerial N°244, se implementó el programa de educación Unidades Educativas del Milenio (Plan Decenal de Educación, 2008, p.16). Lo que se abordará en las siguientes páginas es en qué nivel (micro, meso y macro) cambió la educación en el país y si este programa generó o no un cambio en el paradigma educativo en el sistema de educación ecuatoriano. El estudio de caso se apoya en la investigación de los instrumentos que utilizó el gobierno del expresidente Correa a través de la tipología NATO y en los conceptos de instrumentos y paradigma de políticas.

### **Contexto Histórico**

En 2005, se plantean las *“Millennium Development Goals”* MDG por sus siglas en inglés o las Metas del Desarrollo del Milenio durante la Declaración del Milenio hecha por Naciones Unidas, la misma que tuvo una gran acogida entre los países miembros de Naciones Unidas, entre ellos Ecuador, el mismo que suscribió esta Declaración (Araujo y Bramwell, 2015, p.8).

Con esta suscripción, el país asumió los compromisos para lograr los desafíos planteados en materia de desarrollo social. Una de las áreas más sensibles fue la educación, la misma que desafió a los países que suscribieron la Declaración a generar mayor inclusión en el sistema educativo tanto de niñas y niños, eliminando barreras de género, promoviendo la igualdad de derechos y a través del acceso universal a la educación para que completen los niveles de educación (Araujo y Bramwell, 2015, p.9).

En el Ecuador, las políticas públicas educativas referentes al programa Unidades Educativas del Milenio, tuvieron su origen en la Elaboración del Plan Decenal de Educación 2006-2015 en el gobierno del expresidente Alfredo Palacio. El gobierno de Palacio estuvo marcado por la inestabilidad política que en ese

momento atravesaba el país. Su mismo gobierno fue producto de la salida temprana de la gestión presidencial del expresidente Lucio Gutiérrez.

En medio de este contexto, el exmandatario Palacio convocó a Consulta Popular el 26 de noviembre de 2006 sobre 3 preguntas. La primera pregunta incluyó lo siguiente: “¿Está de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015) constantes en esta consulta sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?” (CNE, 2006, p. 6).

Dentro de las respuestas se encontraba sí o no, los resultados se inclinaron por una victoria contundente del Sí, que prevaleció con el 66% (CNE, 2006, p. 8). Esto permitió que las políticas detalladas a continuación pasen a ser políticas de Estado para los futuros gobiernos.

“Las 8 políticas se referían a: 1) Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años. 2) Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo. 3) Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente. 4) Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos. 5) Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas. 6) Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo. 7) Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida. 8) Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB” (Plan Decenal de Educación, 2008, p. 13).

Las Elecciones Nacionales de 2006 mismo, dejó como triunfador al expresidente Correa, quien asumió el poder a inicios de 2007. Después de tres meses en el poder y por medio del Decreto Ejecutivo No. 188 del 16 de marzo de 2007,

decretó estado de emergencia del sector educativo, destinando alrededor de 80 millones de dólares con el fin de intervenir en el sector educativo a nivel nacional (Plan Decenal de Educación, 2008, p.14).

La creación de las Unidades Educativas del Milenio se originó en una nueva concepción de desarrollo social que el gobierno del expresidente Rafael Correa asumió. El contexto de nuestro caso de investigación se da en el inicio de su gestión y de manera formal el programa despegó con el el Decreto No. 188 expuesto anteriormente.

Las instituciones que intervinieron para la ejecución de las UEMs fueron el Ministerio y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, quienes llevaron a cabo las diferentes directrices y objetivos planteados de esta política pública.

## **Instrumentos**

Como habíamos argumentado anteriormente, la tipología NATO responde a cuatro recursos que posee el Estado para generar políticas públicas. En 2007, el gobierno de Rafael Correa se encontró asumiendo el poder y disponiendo de los recursos a su haber. Durante todo la gestión y el proceso de creación de la UEMs, se puede distinguir diferentes ejemplos que podemos analizar y encajar en los instrumentos que el gobierno utilizó.

Primero vamos a abordar la nodalidad. Este instrumento se refiere al gobierno como elemento generador y acumulador de la información, de los datos y los recursos que crean el conocimiento. El Estado puede mantener esta información porque en un inicio solo el Estado cuenta con datos relevantes que puede acumularlos o dispersarlos de acuerdo a sus intereses.

El gobierno del expresidente Correa llegó al poder, asumiendo las atribuciones que el “soberano”, término que se va a usar para referirse a los ciudadanos, legitimó en la consulta popular de noviembre de 2006. Por ello, la educación se convirtió en una política de Estado, en base a esto, el gobierno crea una información sobre el sistema educativo del país, la misma en la que se fundamenta la construcción de las UEMs como política pública.

El discurso que impulsó el gobierno fue una crítica a las escuelas unidocentes y en general a las escuelas comunitarias que a menudo se las asoció con la pobreza y la marginación de las zonas donde se encontraban. El discurso se enfocó en una promesa de unificar y ofrecer todos los niveles de educación, educación básica y bachillerato en escuelas amplias que optimicen el sistema educativo.

El gobierno del expresidente Correa se empeñó en generar información, y una plataforma fue el mecanismo diseñado a modo rendición de cuentas semanal por medio de los “Enlaces Ciudadanos” iniciados desde el primer año de su gobierno. En los mimos, podemos analizar cómo el discurso de desarrollo por parte del gobierno se profundizó y generó una expectativa de que las obras del gobierno estuvieron encaminadas a generar dicho desarrollo, en nuestro caso, puntualmente a través de las construcciones de las UEMs.

Junto con las UEMs se creó el Programa del Ordenamiento de la Oferta Educativa. El reordenamiento como criterio para la construcción y justificación de las UEMs (Ministerio de Educación, 2008, p.9). De allí, se desprenden otros parámetros como; la creación de estos establecimientos en las zonas del país más olvidadas, las mismas que los gobiernos han ido relegando.

El acceso a la educación de la población urbana y rural junto con el impulso de la calidad del sistema educativo fueron los parámetros que también guiaron la construcción de las UEMs (Ministerio de Educación, 2008, p.10). Otros factores

que fueron tomados en cuenta se refieren; al nivel de pobreza de la población valorada por necesidades básicas insatisfechas (NBI), la deficiencia en los servicios en el sistema educativo y los resultados alarmantes en materia académica en las pruebas nacionales de evaluación (Ministerio de Educación, 2008.12).

De allí que, en el Acuerdo Ministerial N° 244 de forma literal se establece que las UEMs tienen como objetivos “brindar una educación de calidad y calidez, mejorar las condiciones de escolaridad, el acceso y la cobertura de la educación en sus zonas de influencia y desarrollar un modelo educativo que responde a necesidades locales y nacionales” (Acuerdo Ministerial N° 244, 2008, p.4).

Por otro lado, tenemos los instrumentos de autoridad que se pueden evidenciar en nuestro caso partiendo desde la Constitución de 2008 en Montecristi. Esta Constitución adquirió importantes cambios que se dieron en su elaboración, un caso puntual para efectos de nuestro análisis fue artículo 261, en sus incisos 4,5,6, y 12 (Constitución del Ecuador, 2008).

“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

4. La planificación nacional.
  5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
  6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
  12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.”
- (Constitución del Ecuador, 2008).

Después de asumir el poder, el gobierno planteó un objetivo de gestión del país con una renovada legislación. Lo cual, los ecuatorianos respaldaron en las urnas mediante Consulta Popular del 15 de abril de 2007. El cambio que significó el artículo 261 en la nueva Constitución de 2008, atribuyó como lo resalta en el artículo, de forma exclusiva al gobierno central la planificación, las políticas

económicas, educativas, sobre todo, el control y la administración de las instituciones, hecho que legitimó las acciones gubernamentales posteriores.

Después del Acuerdo Ministerial N° 244 del 28 de julio de 2008, se formalizó la puesta en marcha de las UEMs como una política pública educativa. De acuerdo con este instrumento, las UEMs son definidas como “instituciones educativas fiscales, con carácter experimental de alto nivel basado en conceptos técnicos, administrativos, pedagógicos y arquitectónicos innovadores y modernos...” (Acuerdo Ministerial, 2008, p.4).

Este concepto refleja la visión del gobierno sobre el proyecto. No solo se combina elementos como la infraestructura de calidad, sino que también existió el claro desafío de cambiar un modelo educativo a través de elementos como los pedagógicos que se encuentran en el paradigma educativo por medio de la idea de desarrollo y modernización.

Otro recurso de autoridad es la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (LOEI), una importante herramienta que usó el gobierno para legitimar su accionar dentro de las políticas gubernamentales, las reformas llegaron en 2011, donde se planteó que la LOEI:

“Garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad; así como las relaciones entre sus actores. Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones y garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación” (Ley de Educación Intercultural Bilingüe, 2011, p.8).

A todos estos instrumentos normativos y legales se suma el Plan Decenal de Educación (2006-2015). Junto con esta herramienta, la Constitución de Montecristi de 2008, el Acuerdo Ministerial N°244 del 28 de julio de 2008 y la LOEI, el gobierno legalizó y sobre todo legitimó su accionar emprendido detrás de una meta que es la intervención en el sector educativo en base a la información que posee el gobierno sobre el estado del sistema educativo ecuatoriano y sus desafíos para lograr el desarrollo.

Dentro de los instrumentos del tesoro, son diferentes los recursos que dispuso el gobierno para llevar a cabo estas políticas públicas. Uno de los primeros presupuestos son los \$80 millones destinados en 2007 para intervenir en el sector educativo a nivel nacional, los mismos que se utilizaron de los ingresos del petróleo apoyado en la *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*.

Esta ley se apoyaba en el *Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público*, el mismo que se alimentaba del superávit de las actividades petroleras, que se destinaron para la intervención de catástrofes declaradas y estados de emergencias declarados (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, 2003, p.12).

Posterior a ello, el origen de los recursos para la ejecución de las UEMs no cambiaría mucho, debido a que el presupuesto utilizado se generó directamente de los excedentes petroleros. Según informes de Petroecuador y el Ministerio de Finanzas (2009), en el 2008 año en el que inicia la construcción de las UEMs se generaron casi se triplicaron los ingresos (Petroecuador, 2015, p.40). En un informe emitido por Petroecuador EP en 2015, se puede entender la razón por la que los ingresos petroleros tuvieron un crecimiento trascendental en el presupuesto del Estado.

“A partir de 2006 se evidenció la búsqueda de una mayor renta como parte de la política petrolera, con la emisión del Reglamento de Aplicación de la Ley 42-2006 (Reformatoria de la Ley de Hidrocarburos). Con esta norma, se obligó a las petroleras privadas a entregar al fisco, al menos, el 50 % de sus ganancias extraordinarias por el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional. Luego, en 2007, mediante Decreto Ejecutivo N.º 662, emitido por el presidente de la República, economista Rafael Correa, aumentó este porcentaje al 99 %, dejando abierta la posibilidad de renegociar los contratos con las petroleras privadas” (Petroecuador, 2015, p.43).

A continuación, se presenta una tabla que refleja las cifras medidas de acuerdo al PIB y PIB per cápita del país entre 2006-2015.

A continuación, se presenta una tabla que refleja las cifras medidas de acuerdo al PIB y PIB per cápita del país entre 2006-2015.

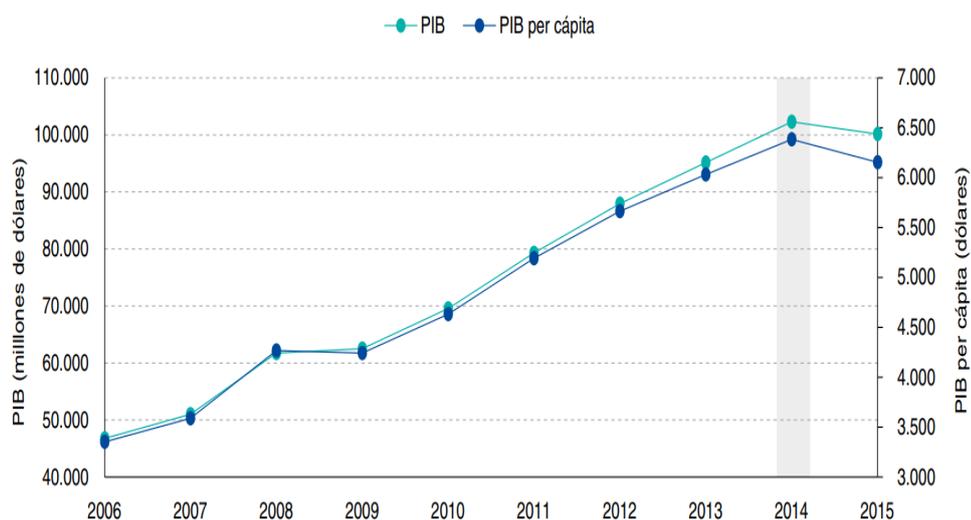


Figura 1. \*Datos de PIB medido en términos nominales (corrientes). Tomado de: Ineval, 2016.

En el documento de “Evaluación de Impacto del Programa de Escuelas del Milenio” del Ministerio de Educación señala que, hasta el año 2016 son 65 las

UEMs construidas, ubicadas en 23 provincias del país en la región Costa, Sierra y Amazonía (Ministerio de Educación, 2017, p.15).

Los datos que presenta el Ministerio de Finanzas y organismos internacionales como el Banco Mundial, señalan los ingresos y excedentes de petróleo que generó en el incremento de la economía. Desde 2007-2014, periodo en el que la economía del Ecuador vivió esta bonanza económica (Banco Mundial, 2018), es el periodo donde se dio principalmente la construcción de las UEMs, 49 de las 65 hasta el 2016.

En relación al presupuesto que se invirtió en el sector educativo entre 2006-2015, el Ministerio de Educación refleja las siguientes cifras:

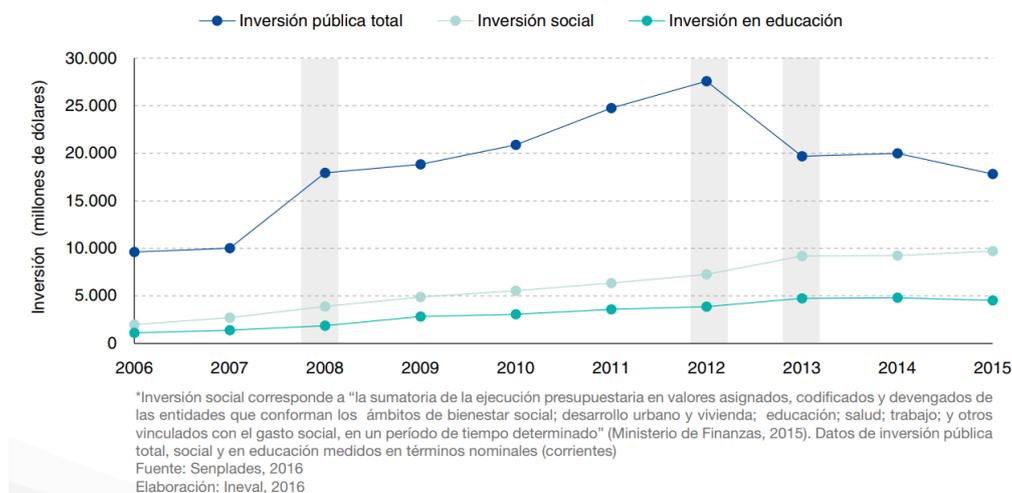


Figura 2. Inversión. Tomado de: Ineval, 2016.

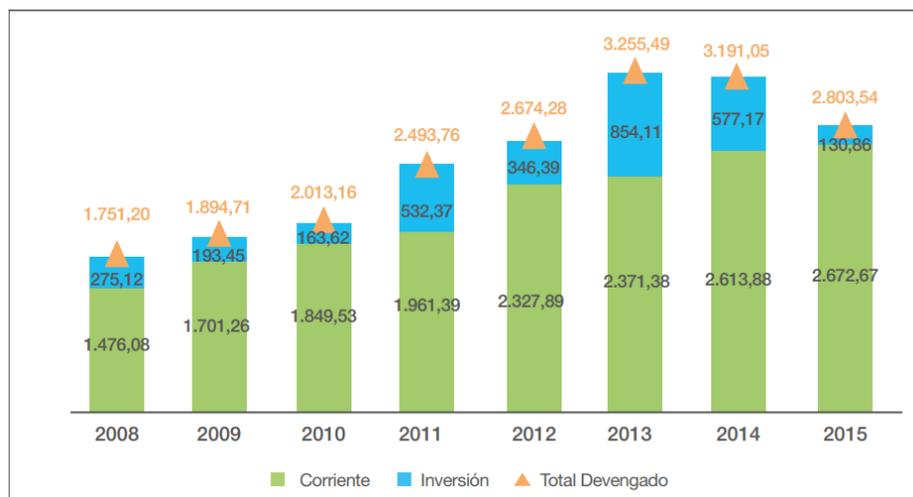


Figura 3. Inversión y gasto corriente, presupuesto devengado (millones de dólares). Tomado de: Ministerio de Educación.

Por otro lado, el documento oficial “*Evaluación de Impacto del Programa de Escuelas del Milenio*” (2017) del MINEDUC, nos presenta los “valores codificados y valores devengados bajo el título de una tabla sobre *Presupuesto de las Intervenciones en Infraestructura*, los mismos que demuestran la inversión que hasta 2016 se hizo en relación a la construcción de en total 65 UEMs” (MINEDUC, 2017, p. 7).

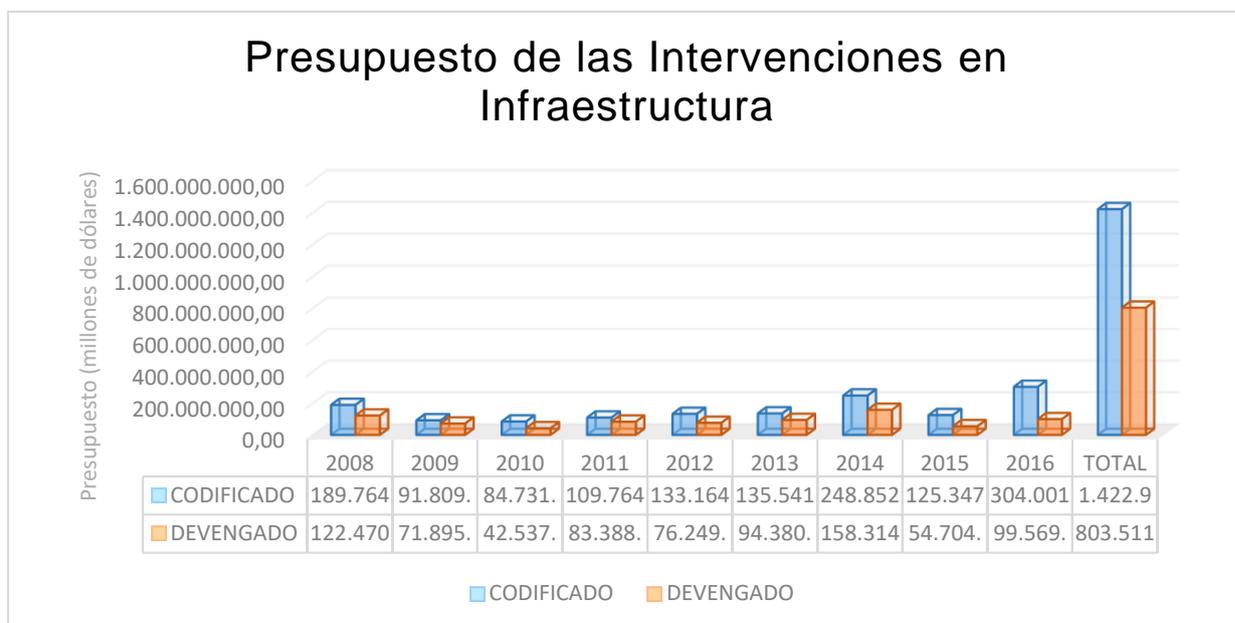


Figura 4. Presupuesto de las Intervenciones en Infraestructura. Adaptado de: Ministerio de Educación.

El valor codificado es “el valor aprobado en relación a los aumentos y disminuciones establecidos conforme la revisión al presupuesto inicial” (Ministerio de Finanzas, 2010, p.7). mientras que el valor devengado se refiere “al presupuesto asignado a los distintos aparatos del Estado para la ejecución de los proyectos” (Ministerio de Finanzas, 2010, p.7).

A partir de los datos expuestos se puede afirmar que entre 2008-2015, el presupuesto destinado al sector educativo fue alrededor de 23 723,10 millones. De los cuales, 803 millones de dólares se destinaron para la construcción de UEM, lo mismo que representa casi 1/3 del total del presupuesto.

Tal como había definido el Plan Decenal en las políticas que el Estado adoptó como políticas de Estado, los fondos que debieron ser destinados para la infraestructura y el proyecto en sí de las UEMs debieron representar un aumento progresivo de hasta el 6% del PIB en el sector educativo (Plan Decenal, 2007, p.4), lo cual no se cumplió, pero se hizo un gran esfuerzo conforme a la tabla siguiente.

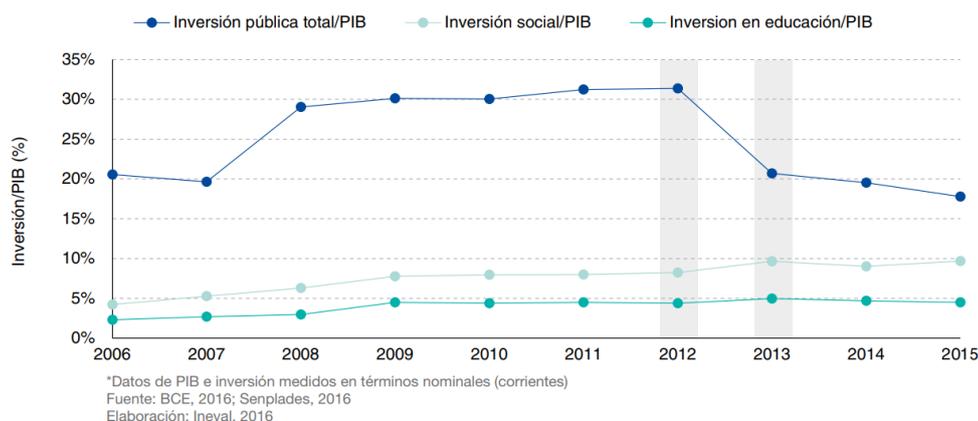


Figura 5. Inversión del PIB. Tomado de: Ineval, 2016.

Finalmente tenemos los instrumentos de organización. Como se lo había explicado anteriormente, estos instrumentos tienen que ver con las instituciones del Estado que ejecutan las políticas públicas. En nuestro caso, “la asignación de recursos se dio al Ministerio de Educación y al Servicio de Contratación de Obras Públicas” (MINEDUC, 2017, p.8). Las principales instituciones estatales involucradas fueron el Ministerio de Educación como coordinador del proyecto, la Coordinación General de Planificación una dependencia del MINEDUC, la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, y también la Presidencia del país jugó un rol determinante en este proceso de construcción de UEMs que guió y dio las pautas para el proceso.

La política pública en materia educativa que abordamos, hace un análisis a los distintos instrumentos que utilizó el gobierno de expresidente Rafael Correa para llevar a cabo las Unidades Educativas del Milenio, un proyecto emblemático como lo califica el Ministerio de Educación, el mismo que se le dio una gran cobertura por los objetivos y los propósitos que desde el gobierno central se dieron a conocer en función de un esperado desarrollo social a través de la educación.

Como habíamos analizado en el marco teórico, la propuesta del autor Peter Hall sobre el paradigma de políticas en nuestro caso nos lleva a analizar como lo hemos hecho las diferentes herramientas que el gobierno utilizó. Ahora de forma más detenida vamos a analizar los niveles de cambios en los instrumentos que existió en la administración y ejecución de las UEMs.

El nivel micro se refiere a que pueden existir ajustes en los instrumentos de la política, es decir, quienes son objeto de estos ajustes son los medios empleados para el logro del objetivo de la política en sus niveles muy básicos. El segundo nivel es el meso, cambio que se da en un marco donde los objetivos de la política no han cambiado, pero si existe la movilización de los instrumentos, es decir hay un cambio en las herramientas empleadas y en las técnicas de ejecución. Como

puede inferirse el nivel micro y meso no son en realidad cambios estructurales porque se mantienen los objetivos por los que se crearon las políticas (Hall, 1993, p. 279). Y el último nivel, se refiere al macro, el mismo que tiene que ver directamente con un cambio estructural de la política, es decir un cambio que abarca los objetivos y por ende en las herramientas con las que en un inicio se creó la política pública.

Para hacer un análisis de los niveles de cambio en los instrumentos hace falta conocer lo que hubo antes de 2000, año en que el Ecuador asumió el compromiso de establecer metas a lograr hasta 2015 para generar un cambio en el sistema educativo. Un año importante también porque generó en la creación del Plan Decenal 2006-2015 y el posterior proceso cambios en la política educativa del país y la construcción de UEMs.

## **Resultados**

Desde el retorno a la democracia en 1979 hasta el 2006, el Ecuador tuvo 11 presidentes en un periodo de 27 años. Al ser un periodo presidencial de 4 años, en promedio cada presidente gobernó 2,5 años aproximadamente.

Este dato de entrada nos deja observar la inestabilidad política que el país sufrió en casi las tres últimas décadas anteriores a 2007 (Araujo, Bramwell, 2015). Los acontecimientos demuestran que en este periodo hubo una fuerte inestabilidad política sumada con inestabilidad económica por la crisis del petróleo en 1979, fecha donde se retornó a la democracia y las posteriores crisis que acarrearón un gran estallido en la crisis financiera de 1999.

Este periodo marcado por la inestabilidad política y económica, en términos generales también generó una inestabilidad en la toma de decisiones de los gobiernos, el ritmo de los procesos de formulación de las políticas públicas y

programas de gobierno, los mismos que se vieron seriamente afectados por la falta de asignación de recursos a sectores sociales como la educación.

Un sector especialmente olvidado por los gobiernos, y cuyas cifras demuestran que la cobertura que dieron los gobiernos no fueron suficientes para contrarrestar los principales problemas de la educación en el sistema educativo. Los mismos que se generaron en torno a las metas que se comprometió el gobierno asumir en 2000 que básicamente fueron metas que plantearon a los gobiernos lograr el acceso a la educación de calidad con igualdad (UNESCO, 2013, p.13).

Hay que tomar en cuenta algunas cifras como las siguientes para contrastar. Según el Ministerio de Educación y Cultura MEC, actual Ministerio de Educación, para 1999 donde hay la crisis financiera, más del 55% de la población se encontraba por debajo de los umbrales de pobreza (MEC, 1999). Esta realidad mostró lo que era evidente, los ajustes económicos llevaron a la población a quedarse sin nada y al Estado a hacer ajustes macroeconómicos que afectaron a sectores sociales como la educación (Araujo, Bramwell, 2015).

Las UEMs nacieron como lo habíamos dicho en función de un proyecto recogido como el Plan Decenal de Educación, el mismo que recogió las metas del Milenio asumidas como un compromiso para potenciar el sistema educativo en el país. El país antes de que se inicie este proyecto de UEMs se encontró en situaciones de acuerdo con las metas que se planteó. A continuación, revisamos cómo se encontraba el país.

En temas de atención a niñas y niños, la responsabilidad estaba compartida entre instituciones como el Instituto Nacional del Niño y la Familia INNFA, el actual MIES y el MEC, la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP) o el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), que eran instituciones que priorizaron la atención y el acceso a los servicios educativos de los infantes pertenecientes a grupos de zonas vulnerables (MEC,

1999, p.17). Estas instituciones se apoyaron técnicamente de proyectos que sus mismas instituciones generaban como el Programa de Rescate Infantil (ORI). Programa de Educación Preescolar no Convencional (PRONEPE), Programa de Desarrollo Infantil (PDI), o el Programa Creciendo con nuestros Hijos (CNH) (Araujo, Bramwell, 2015). Son ejemplos de programas que de forma general intentaron atender sectores a los infantes en situaciones de riesgo para potenciar su acceso a la educación a través de centros de cuidado comunitarios, programas de alimentación. etc. A su vez fueron instrumentos en ese momento de políticas públicas en materia educativa.

Si vamos a un grado más arriba del sistema educativo, se encuentra la primaria. En esta materia se llevó a cabo importantes hechos importantes que permitieron avanzar. En 1992 y 1996 realizó dos Consultas Nacionales (Educación Siglo XXI) que por finalidad se tuvo llegar a un consenso sobre las necesidades y urgencias en materia educativa en el país (MEC, 1999, p.13).

De estas consultas nacionales participaban autoridades educativas, miembros de los Ministerios competentes en materia educativa, estudiantes, padres de familia, movimientos sociales y todos los ciudadanos y ciudadanas que querían hacerlo. Como resultado se planteó algo importante dentro de la universalización de la primaria en ese entonces, que fue lograr que la Educación General básica esté comprendida en diez años y que los contenidos curriculares estén estandarizados (Araujo, Bramwell, 2015).

Como ya lo hemos mencionado en el párrafo anterior, el acceso igualitario en la población a los servicios de educación ha sido un tema muy difícil de abordar para los gobiernos. Es por ello, que dentro de las metas con las que nace el Plan Decenal 2006-2015 establece como una prioridad para el Estado, facilitar esto. Para 2000, las cifras fueron importantes en relación a que la desigualdad en el acceso a la educación no solo se ve reflejado en zonas urbanas y rurales, sino

que establece una brecha a partir de los 15 años entre hombres y mujeres (MEC, 1999).

Según datos de INEC, el porcentaje general de acceso a la educación en relación a la asistencia a secundaria es de más o menos el 60% a nivel nacional. Esta cifra se divide en que la zona urbana rebasa el 71% de asistencia frente al casi 40% de la asistencia en las zonas rurales (SIISE, 2014; datos de INEC-ENEMDU, 2000). Unas cifras que dieron una alarma a la atención que debía ser puesta en las zonas rurales. Y por lo que se justificó el hecho de la construcción de UEMs en zonas rurales, por ser a criterio del gobierno las zonas históricamente relegadas.

En relación a esto, según el Ministerio de Educación, en su Rendición de Cuentas de 2017 señala que “un hito importante (...) se observa en la disminución considerable de dos brechas dentro de la Educación General Básica, entre 2006 y 2015. Por un lado, la brecha de asistencia entre las personas del quintil 1 (población más pobre por ingreso) y del quintil 5 (población más rica por ingreso) se redujo en 7,92 puntos porcentuales. Por otro lado, la brecha de asistencia entre los estudiantes del área urbana y el área rural se redujo en 4,46 puntos porcentuales” (Ministerio de Educación).

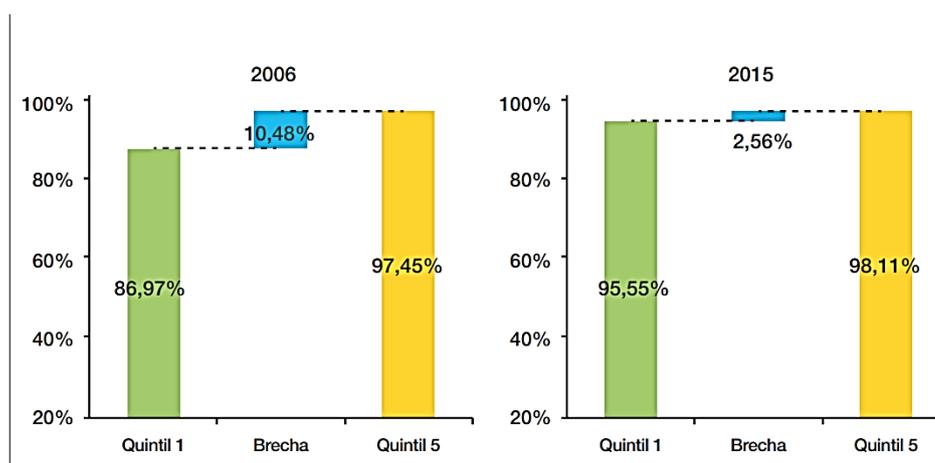


Figura 6. Tasa neta de asistencia a EGB (urbano y rural). Tomado de: Ministerio de Educación.

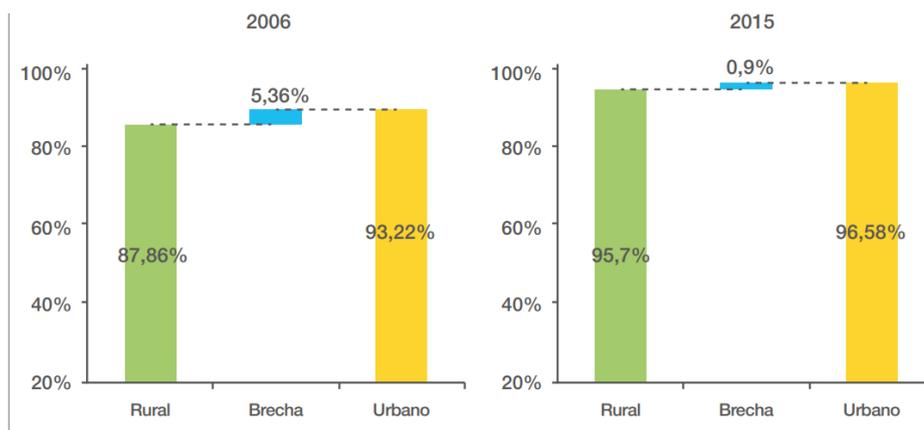


Figura 7. Tasa neta de asistencia a EGB (rural y urbano). Tomado de: Ministerio de Educación.

En temas de alfabetización, antes de 2000 hubo una serie de programas que se utilizaron como política pública para contrarrestar las tasas de analfabetismo. En este proceso se contó con la Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño”, luego de esto se dio un proyecto posterior llamado “Ecuador Estudia”, y el de Educación Básica para adultos. (MEC, 1999, p.15). Después de estos intentos por disminuir la población analfabeta no hubo intentos realmente visibles por lograr este fin.

En este tema, por datos del Mismo Ministerio de Educación, observamos que ha sido importante el tema de la alfabetización en el país de acuerdo al área urbano y rural y que ha habido un incremento en las personas alfabetizadas.

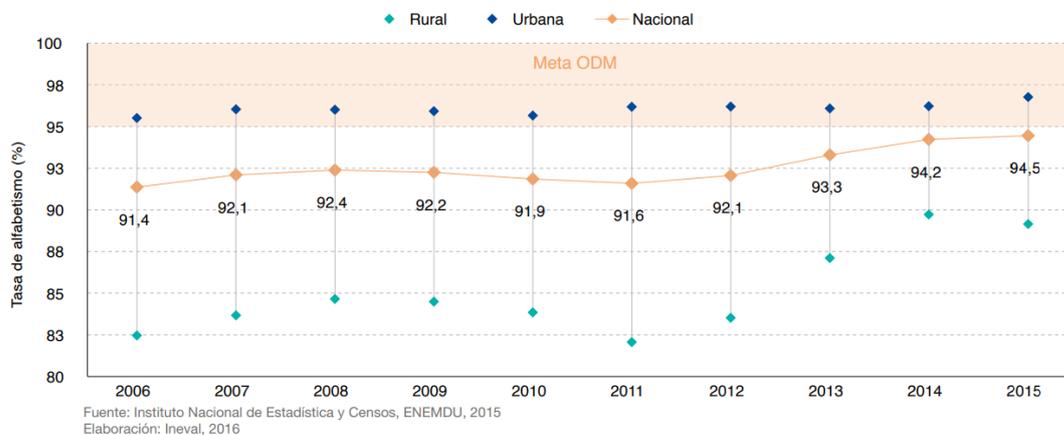


Figura 8. Tasa de alfabetismo (población urbana y rural). Tomado de: Ineval, 2016.

Llegando al final del análisis de la situación en que se encontraba el país en relación a las metas sobre las cuales se levantó el Plan Decenal de Educación 2006-2015, se encuentra una de las metas del Milenio sobre la calidad y el aprendizaje (Araujo, Bramwell, 2015).

Respecto a este tema, se debe tomar en cuenta un hecho relevante en el sistema educativo ecuatoriano, se refiere a la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe DINEIB en noviembre de 2018 por Decreto Ejecutivo 203 donde se delega ejecutar la educación bilingüe para la población indígena (MEC, 1999, p.18). Por 1995, el gobierno facilitó la autonomía de los diferentes establecimientos educativos con parte de las políticas educativas. Sin embargo, este tema se ve afectado por la crisis financiera de finales de siglo que hace al Estado tomar ajustes macroeconómicos, sumados a esto el inicio de las paralizaciones de gremios laborales que detuvieron el ritmo del progreso de la educación por los diferentes temas sociales y económicos que estaban afectando. (Robalino, 2005, p. 34).

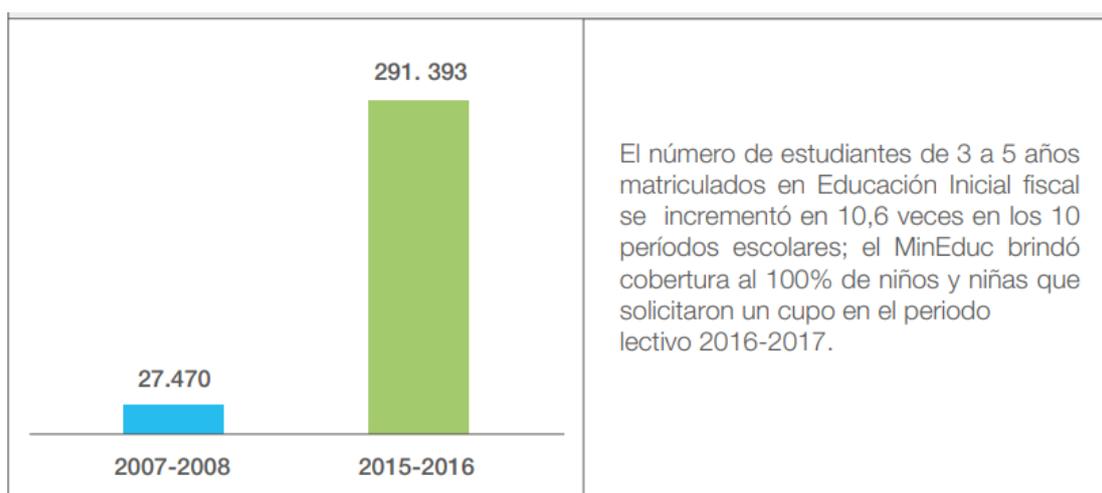
Es necesario hacer énfasis en esta parte porque, sobre la idea de la calidad y el aprendizaje es parte fundamental de UEMs. De cierta forma, a nivel cuantitativo, Ecuador puede ser un ejemplo para la región en cómo ha avanzado el sistema educativo hasta 2000. Sin embargo, la educación va más allá de solo números. Los problemas estructurales de la educación en cualquier momento sobresalen si es que no se va disminuyendo de forma estructural estos problemas.

Las UEMs son en sí todo un instrumento potente que el gobierno utilizó para llevar a cabo las metas y objetivos que desde su perspectiva se plantearon. La historia de evolución y desarrollo del sistema educativo ecuatoriano es un fiel testigo que los problemas estructurales en la educación se dan por los índices de desigualdad y el nivel de asignación de recursos para las diferentes áreas en educación.

Por ello, el gobierno, toma en cuenta estos factores y al momento de levantar una política pública, muy emblemática del gobierno anterior pone como justificación el índice de pobreza, el reordenamiento de la Oferta Académica y la atención a sectores vulnerables que no han sido tomados en cuenta por otros gobiernos.

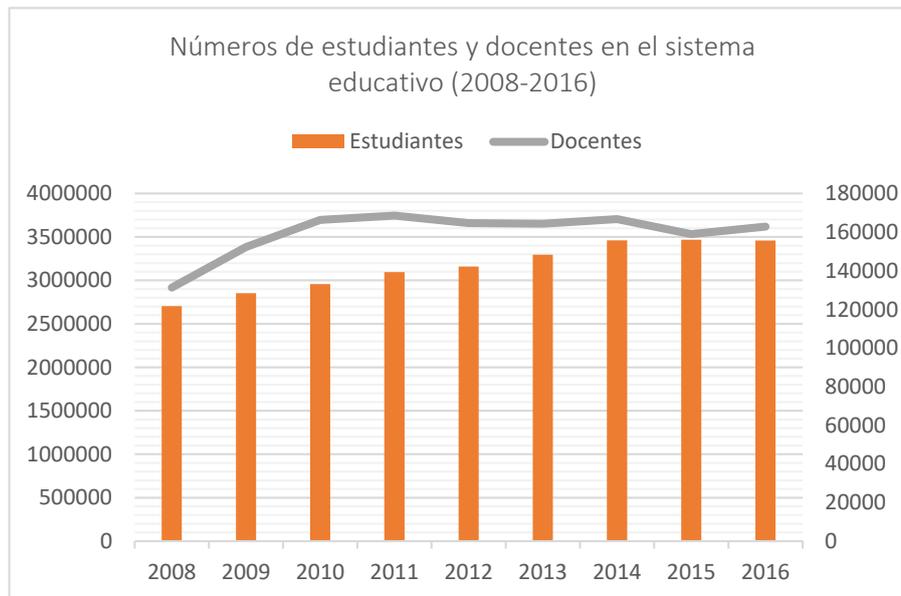
En términos generales y tal cual lo plantea el Ministerio de Educación a través de la Evaluación de Impacto que realiza sobre las UEMs, el objetivo detrás de esta política pública estaba concentrado en generar una revolución social que abarque el acceso de la población a los diferentes niveles de educación evitando la deserción estudiantil a través de la generación de sistemas educativos locales que recojan y respondan a las demandas locales y nacionales de cada sector. Y principalmente aportar con el desarrollo de la población por medio de una educación de calidad que contenga nuevas infraestructuras donde la tecnología sea un componente esencial dentro de la cobertura educativa.

Según datos del Ministerio de Educación hubo un importante logro entre 2007-2016 en lo que se refiere a matrícula escolar en la educación básica, lo cual es importante porque refleja que una persona inicia su educación.



*Figura 9.* Número de estudiantes matriculados en Educación Inicial (3 y 5 años). Tomado de: Ineval, 2016.

Y en términos generales la matrícula estudiantil en todos los niveles de escuela y bachillerato ha aumentado, según cifras del Ministerio de Educación:



*Figura 10.* Números de estudiantes y docentes en el sistema educativo (2008-2016). Adaptado de: Ministerio de Educación.

Y efectivamente, el gobierno logró alcanzar un incremento en los estudiantes que completaron la Educación General Básica. De acuerdo con datos del Ministerio de Educación hubo un incremento del 16.67% de estudiantes que culminaron su educación y un incremento del 15.87% de los estudiantes que culminaron su Bachillerato como refleja las siguientes tablas.

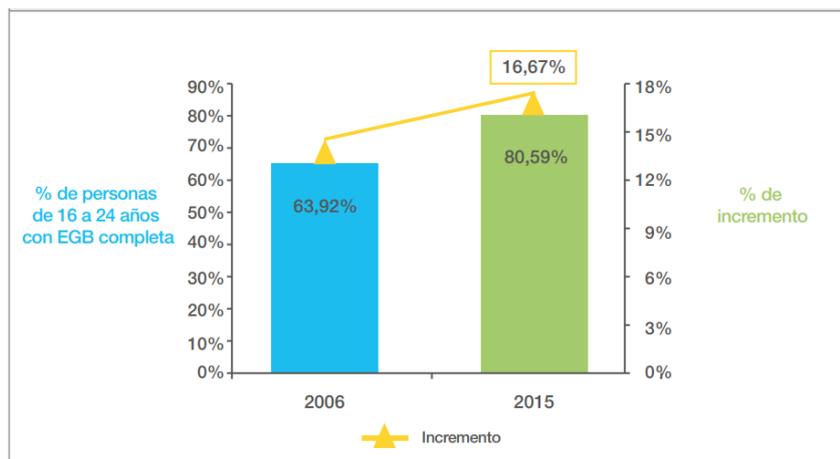


Figura 11. Porcentaje de personas entre 16 y 24 años con Educación General Básica Completa. Tomado de: Ministerio de Educación.

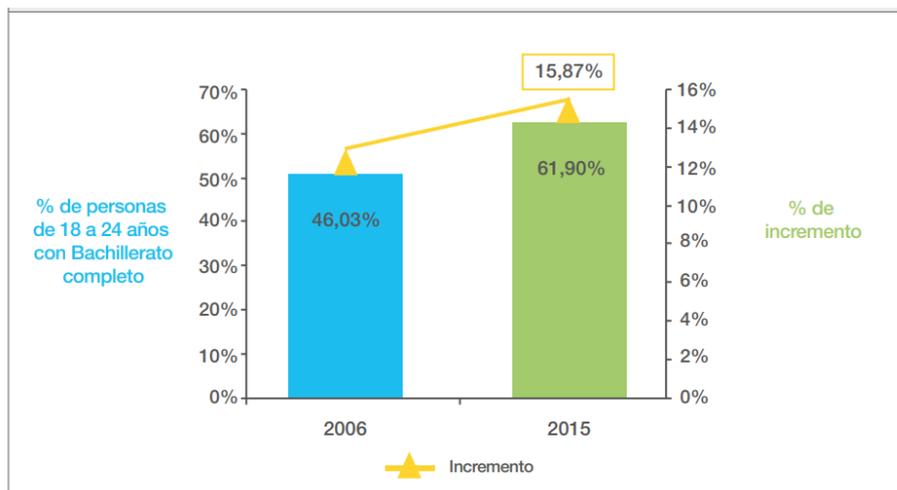


Figura 12. Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con Bachillerato completo. Tomado de: Ministerio de Educación.

En el periodo de 2008-2016 donde principalmente se ejecuta esta política pública, se puede observar que a diferencia de los años anteriores a 2007, aunque haya existido una crisis petrolera, las arcas del Estado se mantuvieron llenas por los ingresos y excedentes del petróleo. Este es un factor que da ventajas considerables para que esta política pública continúe desarrollándose. Y también para analizar cómo los gobiernos eligen determinada política para llevar a cabo. La lógica del anterior gobierno se mantuvo en la asignación de recursos a las UEMs hasta cuando se dio la oportunidad.

Y frente a esto es crucial preguntarnos, después de haber implementado 65 UEMs a nivel nacional, ¿qué es lo que cambió en el sistema educativo ecuatoriano, los problemas estructurales de los que se ha venido hablando han sido solventados de alguna forma a través de las UEMs? Pues bien, para responder esta pregunta hace falta realizar una comparación en relación a lo expuesto anteriormente y a los logros que según el Ministerio de Educación las UEMs alcanzaron.

El Ministerio de Educación en la evaluación de impacto que realizó planteó los resultados positivos alcanzados en relación a dos indicadores fundamentales que son “el incremento de la tasa neta de matrícula y asistencia a la Educación Inicial, Educación General Básica y al Bachillerato y la disminución de las tasas de rezago escolar, repitencia y abandono de los estudiantes al sistema educativo nacional fiscal” (Ministerio de Educación, 2017).

Como las UEMs forman parte de los establecimientos fiscales, lo que mide el gobierno es los resultados de las pruebas nacional SER con las pruebas de los estudiantes de los otros establecimientos públicos. Los criterios que maneja el Ministerio de Educación, es que son las UEMs los que albergan mejores resultados y también los establecimientos que cuentan con mayor número de estudiantes, planta docente y equipos tecnológicos como computadoras (Ministerio de Educación, 2017).

Frente a esto es importante señalar que, de 3628 escuelas públicas, 65 de estos establecimientos son UEMs, la mayoría casi el 95% construidas en provincias de la Sierra, y de las cuales solamente se evalúan 17 en relación a los logros positivos que alcanzó debido a que se tomaron en cuenta las UEMs que tienen bachillerato y las mismas, escuelas y colegios UEMs que participaron en los exámenes anteriores en 2008 (Ministerio de Educación, 2017).

Desafortunadamente, la política pública en el Ecuador ha tenido la característica de ser un instrumento más de gestión de turno por parte de los gobiernos. Lejos se quedan las políticas plasmadas en el Plan Decenal 2006-2015 de ser políticas de Estado como claramente los ecuatorianos lo manifestaron en la Consulta Popular de noviembre de 2006. El gobierno anterior emprendió una carrera por realizar obras que destaquen la gestión con sus antecesores apoyado en la riqueza que existió en los años de gobierno.

Más allá del número de computadoras, docentes y el índice de matrícula estudiantil, es necesario tomar en cuenta si los objetivos se planteados iban acorde a las expectativas y necesidades locales para crear una verdadera reforma educativa que contribuya al país y que sea modelo y solución para los sectores urbanos y rurales de nuestro país, que necesita de una urgente inversión estatal para trabajar en los problemas estructurales que tenemos.

Finalmente, para concluir el análisis, después de lo investigado y analizado en base a los distintos instrumentos que utilizó el gobierno como la Constitución de 2008, las leyes, los acuerdos Ministeriales y los Decretos Ejecutivos, el gobierno los utiliza por una razón importante para la lógica de gobernanza que eleva los beneficios estatales en relación a su toma de decisiones y a la ejecución del poder.

Las UEMs son parte de la política pública educativa en el país. Junto con este tema, vinieron de la mano reformas al currículo y el reordenamiento de la oferta educativa. Probablemente fue una de las obras más llamativas, comentadas, con más expectativas que generó en la opinión pública por las dimensiones que planteó el gobierno y también por la revolución educativa que prometió.

El paradigma de educación antes del inicio de construcción de las UEMs fue uno, y posterior a ello continúa siendo el mismo. Antes, los gobiernos establecieron la necesidad de atender el sector educativo, en mayor o menor medida lo realizaron y los esfuerzos por alcanzar el desarrollo de la población son reflejados por cifras

que demuestran el aumento de la matrícula estudiantil, el mayor número de estudiantes de diferentes nacionalidades del país que han ingresado al sistema educativo.

Es irrefutable los beneficios que trae la inserción de nuevas aulas, laboratorios, canchas deportivas, departamentos médicos, planta docente, sanitarios, etc, a los establecimientos educativos. De cierta forma, es algo lógico, pero para la historia del sistema educativo en el país es un logro, y por ende las UEMs son un reflejo de lo que toda escuela fiscal administrada por el Estado debe propiciar. Sin embargo, esta política pública es otro intento más generar un desarrollo en el país. Hace falta que los gobiernos tengan una visión integral del problema educativo en nuestro país para generar un verdadero desarrollo.

## CONCLUSIONES

El paradigma de política es un concepto amplio, va más allá de ser meramente ideas sobre las cual opera un campo de estudio. Es, en sí mismo un aparataje completo que guía procesos tan complejos como hacer una política pública. Su alcance es igual de amplio debido a que pueden impulsar la creación de políticas en diferentes áreas y en distintos niveles.

El gobierno del expresidente Correa basó un discurso en la crítica de las escuelas unidocentes, las escuelas tradicionales comunitarias en las zonas rurales principalmente. Por ello, se planteó un cambio de sistema a través de la fusión de pequeñas estas escuelas. En 2008, según cifras del Ministerio de Educación, habían más de 12000 escuelas comunitarias en funcionamiento. El objetivo gubernamental se concentró en reordenar y mantener más o menos 5500 escuelas.

La justificación gubernamental para ejecutar este proyecto fue acortar la desigualdad y alcanzar la universalización de la educación para los sectores que históricamente había sido negado el derecho a la educación según el gobierno. Las UEMs se presentaron como los establecimientos educativos referente para las demás escuelas, una política que tenía como finalidad ser el vehículo que lleve dignidad en la educación a las zonas más vulnerables. Y a su vez que permita que los estudiantes asistan a clases. no deserten y completen la educación general básica.

Los gobernantes hacen uso de las políticas públicas para lograr objetivos, en nuestro caso las UEMs fueron planteadas como una política guiada a los problemas que habían trascendido en relación a la educación, así como el acceso al sistema educativo, la pobreza en las zonas y rurales y por ende la desigualdad de derechos de la población.

Las UEMs es una política pública compleja debido a que involucra todo un Estado y sus instituciones y además de ello, es parte de un conjunto de políticas públicas encaminadas a cambiar el modelo de educación en el país. No solamente es el Ministerio de Educación el que lleva a cabo este proyecto, es entidades como SENPLADES, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Obras Públicas, etc. Y todo el aparato estatal que concentra los esfuerzos en este proyecto, uno de los más *emblemáticos* del gobierno del expresidente Correa.

Desde una perspectiva lógica y racional a partir de las atribuciones del Estado, es importante que plantee política pública que encamine al desarrollo del país. Las UEMs se plantearon desde esta óptica, como un prototipo de la educación para las nuevas generaciones. Este accionar es legal y legítimo.

Las preguntas surgen cuando el proyecto de las UEMs corresponde al 1% del total del sistema educativo fiscal del país, cuando del total de inversión en el sector educativo en el periodo 2008-2016, las UEMs corresponden a un porcentaje elevado del total. Son cifras que demuestran que el gobierno se ocupó de las infraestructuras más que en realidad propiciar un modelo de educación que desarrolle las habilidades cognitivas de los estudiantes. También este 1% puede ser dirigida para un sector en específico?, ¿Cuáles son las falencias que hubieron?

Para analizar este caso, tuvimos que realizar una serie de investigaciones tanto de forma física como digital en las instituciones del Estado a las que se atribuyó la ejecución de estas políticas públicas, así como el Ministerio de Educación y la SENPLADES.

Es importante señalar que ha sido una tarea compleja, debido a que, por una parte, el gobierno anterior no ha incorporado material suficiente de evaluación detallado de información, descripción y de impacto respecto a las UEMs. Pareciera que la información en relación al presupuesto, a la forma de ejecución

y más aún a los resultados de esta política pública se manejaron y se manejan con hermetismo.

Ya se lo decía en el capítulo respecto a los recursos que posee el Estado en lo que se refiere a nodalidad. Son precisamente estos recursos los que el Estado se limita a proveer, lo que se los reserva por razones poco claras. Sin embargo, son decisiones y prácticas que han afectado la investigación y sobre todo es el mismo el Estado el que restringe la información con la que no se puede hacer un debate de argumentos con facilidad por la limitación a los recursos de la información.

Por otro lado, la crítica apunta al gobierno actual. Los recursos dispuestos de forma virtual han sido quitados de los medios digitales. Se tuvo mucha dificultad para acceder a documentos tan simples como Acuerdos Ministeriales, Rendición de Cuentas de los Ministerios, etc. Es importante señalar esto porque desde aquí podemos evaluar la complejidad con la que abordamos los instrumentos y recursos de los que dispone el Estado, y como estos son usados al antojo. Hace falta una verdadera institucionalización de las políticas públicas y su proceso de hechura.

Todos los esfuerzos reflejados en las políticas gubernamentales para contrarrestar problemas sociales como los que encontramos en nuestro país de manera particular en la educación es plausible y hay que reconocer que un sistema educativo de calidad se relaciona directamente también con una infraestructura y recursos físicos de calidad.

La educación en el país ha sido otra víctima de los intereses particulares de los gobernantes de turno. Las UEMs son estructuras operativas que representan un cambio para las comunidades en el sentido de que algunas comunidades nunca habían tenido estructuras adecuadas y de calidad para educarse.

Pero en realidad, son estructuras que son implementadas porque el gobierno analiza hacerlas con el fin de alimentar la perspectiva de cambiar el rumbo del país hacia el desarrollo. El gobierno anterior se presentó como el gobierno de todos, de sus *mandantes*. Lo que hay detrás de todo este proyecto es el interés de un gobierno de legitimarse en el poder a través de obras monumentales haciendo uso de los recursos que legal y legítimamente dispusieron.

La característica del gobierno anterior fue apelar al discurso. Sus rasgos se reflejan en las UEMs como política pública ejecutada en favor de las demandas de las comunidades rurales. Sin embargo, es necesario hacer una crítica en este punto porque las políticas públicas deben estar encaminadas a solventar problemas públicos en una forma real. Las UEMs no plantean una reforma educativa que contribuya a un verdadero cambio de modelo educativo que propicie el desarrollo de la población a través de la educación.

## REFERENCIAS

Araujo, M. Bramwell, D. (2015). Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000. Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges". UNESCO.

BANCO MUNDIAL. (2018). Ecuador, Systematic Country Diagnostic. Bolivia, Chile, Ecuador, Peru and Venezuela Country Management Unit.

Baumgartner, F. (2011). Ideas and Policy Change Governance Symposium on Policy Paradigms and Social Learning Suffolk University, February 11, 2011, pp: 1 – 16.

Consejo Nacional de Educación. Ministerio de Educación. (2008). Plan Decenal de Educación 2006-2015 Año 2 de ejecución. Rendición de Cuentas Enero-Junio 2007. Ministerio de Educación. Recuperado de: [https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/Rendicion\\_2007.pdf](https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_2007.pdf)

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008.

Daigneault, P. (2014). Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy*.

Hall, P. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". En *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.

Howlett, M. (1994). Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from the Old and New Canadian Policies Towards Aboriginal Peoples. *Policy Studies Journal*, Vol. 22. No. 4. pp. (631-649). Recuperado de: <http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/adjuntos/manuel-de-procedimientos.pdf>

Howlett, M. (2010). *Designing public policies: Principles and instruments. Designing Public Policies: Principles and Instruments* (pp. 1–236). Routledge Taylor & Francis Group.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2016). *Resultados Educativos, retos hacia la excelencia*. Recuperado de: [http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/12/CIE\\_ResultadosEducativos-RetosExcelencia201611301.pdf](http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/12/CIE_ResultadosEducativos-RetosExcelencia201611301.pdf)

Kuhn, T. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions*. INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA of UNIFIED SCIENCE. University of Chicago.

Lascoumes, P. Le Gales, P. (2007). “Understanding Public Policy through its instruments –from the nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* Vol. 20, No. 1. Paris: CEVIPOF, Sciences Po. Pp. 1–21.

Ley de Educación Intercultural Bilingüe Ecuador. (2011). Recuperado de: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Ley-Organica-Educacion-Intercultural-Codificado.pdf>

Ministerio de Educación. (2015). Rendición de Cuentas 2015. Ministerio de Educación del Ecuador. Recuperado de: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/RENDICION-DE-CUENTAS.pdf>

Ministerio de Educación. (2016). Rendición de Cuentas 2016. Ministerio de Educación del Ecuador. Recuperado de: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/rendicion-de-cuentas-2016.pdf>

Ministerio de Educación. (2017). Evaluación de Impacto. Dirección Nacional de Investigación Educativa.

Ministerio de Finanzas. (2010). Manual de procedimientos del sistema.

Organización de Estados Iberoamericanos. (2004). Informe Nacional presentado por el Ministerio de Educación de Ecuador en la 47ª Sección de la Conferencia Internacional de Educación de UNESCO, Ginebra, Suiza, septiembre de 2004. "El Sistema Educativo Ecuatoriano". UNESCO.

Petroecuador (2015). El petróleo ecuador en el la nueva era petrolera. Recuperado de: <https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/El-Petr%C3%B3leo-en-el-Ecuador-La-Nueva-Era.pdf>

Reglamento General a la Ley de Educación (2012).

Salamon, L. (2002). "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction" en The Tools of Government: A Guide to the New

Governance. Lester Salamon (ed) Oxford Oxford University Press pp 1 – 40.

UNESCO. (2003). Education for All in Latin America:A goal within our reach. Regional EFA Monitoring Report 2003. UNESCO's Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean UNESCO/Santiago.

Wood, M. (2011). Shifting Paradigms?: Mapping Policy Change in the Wake of the Financial Crisis. University of Sheffield, Department of Politics.

