
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica y evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volume 33 Number 20

11 de marzo de 2025

ISSN 1068-2341

Los Retos de la Descentralización en la Gobernanza Escolar: Algunos Aprendizajes de la Experiencia del Modelo Integral Unidades Educativas del Milenio de Ecuador

Juan David Parra Heredia

International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam
Holanda

María José Ruiz-Rivera

Université Catholique de Louvain
Bélgica

Fausto Alejandro Tingo Proaño

Universidad Autónoma Metropolitana
México



María Ángeles Cevallos Castells

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
Ecuador

Citación: Parra, J. D., Ruiz-Rivera, M. J., Tingo, F. A., & Cevallos, M. A. (2025). Los retos de la descentralización en la gobernanza escolar: Algunos aprendizajes de la experiencia del Modelo Integral Unidades Educativas del Milenio de Ecuador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(20). <https://doi.org/10.14507/epaa.33.8300>

Resumen: El campo académico de la educación comparada destaca cada vez más la relevancia de examinar arreglos institucionales entre gobiernos nacionales y subnacionales con el fin de identificar

Journal website: <http://epaa.asu.edu/ojs/>
Facebook: /EPAAA
Twitter: @epaa_aape

Manuscript received: 7/8/2023
Revisions received: 30/10/2024
Accepted: 21/1/2024

detonantes de la calidad y la equidad escolar. Este artículo examina la experiencia de un emblemático programa ecuatoriano de infraestructura escolar con el objetivo de explorar estas consideraciones teóricas en la operación de un sistema educativo que ha experimentado, en décadas recientes, una de las mayores reformas de descentralización del mundo. La indagación empírica, que incluyó consultas a representantes de autoridades centrales como el Ministerio de Educación de Ecuador, y entrevistas y grupos focales con actores regionales, permitió evidenciar múltiples tensiones, en términos de coordinación entre niveles de gobierno, durante la implementación del denominado *Modelo Integral Unidades Educativas del Milenio* (MI-UEM). Los hallazgos reportados coinciden con preceptos teóricos de la literatura sobre la gobernanza educativa, y con resultados de estudios similares en países latinoamericanos, sobre cierta incongruencia entre el discurso de descentralización y prácticas de facto que tienden a la re-concentración del poder de decisión en autoridades nacionales. El diseño de investigación utilizado —basado en la denominada *evaluación realista*— representa un aporte metodológico en este campo de estudios.

Palabras-clave: descentralización educativa; análisis de implementación; Unidades Educativas del Milenio; Ecuador; evaluación realista

The challenges of decentralization in school governance: Lessons learned from the Comprehensive Millennium Schools Program in Ecuador

Abstract: The academic field of comparative education increasingly emphasizes the importance of examining institutional arrangements between national and subnational governments to identify the drivers of educational quality and equity. This article examines the experience of an emblematic Ecuadorian school infrastructure program to explore these theoretical considerations within the operation of an education system that, in recent decades, has undergone one of the world's most significant decentralization reforms. The empirical inquiry, which included consultations with representatives of central authorities, such as Ecuador's Ministry of Education, as well as interviews and focus groups with regional actors, revealed multiple tensions in terms of coordination between levels of government during the implementation of the *Modelo Integral Unidades Educativas del Milenio* (MI-UEM). The reported findings align with theoretical precepts from the literature on educational governance and with results from similar studies in Latin American countries, highlighting a certain incongruence between the discourse of decentralization and de facto practices that tend to re-centralize decision-making power within national authorities. The employed research design —rooted in a *realist evaluation* approach—represents a methodological contribution to this field of study.

Keywords: educational decentralization; implementation analysis; Millennium Schools Program; Ecuador; realist evaluation

Os desafios da descentralização na governança escolar: Lições aprendidas com o Programa Abrangente de Escolas do Milênio no Equador

Resumo: O campo acadêmico da educação comparada destaca cada vez mais a relevância de examinar os arranjos institucionais entre governos nacionais e subnacionais, com o objetivo de identificar os fatores que impulsionam a qualidade e a equidade educacional. Este artigo analisa a experiência de um programa emblemático de infraestrutura escolar no Equador, buscando explorar essas considerações teóricas no contexto de um sistema educacional que, nas últimas décadas, passou por uma das reformas de descentralização mais significativas do mundo. A investigação empírica, que incluiu consultas a representantes de autoridades centrais, como o Ministério da Educação do Equador, além de entrevistas e grupos focais com atores regionais, evidenciou diversas tensões relacionadas à coordenação entre os níveis de governo durante a

implementação do denominado *Modelo Integral Unidades Educativas del Milenio* (MI-UEM). Os resultados apresentados coincidem com os preceitos teóricos da literatura sobre governança educacional e com resultados de estudos semelhantes em países latino-americanos, destacando uma possível incongruência entre o discurso da descentralização e as práticas de fato, que frequentemente reconcentram o poder de decisão em autoridades nacionais. O desenho da pesquisa empregado —fundamentado na abordagem da *avaliação realista*— representa uma contribuição metodológica para este campo de estudo.

Palavras-chave: descentralização educacional; análise de implementação; Programa de Escolas do Milênio; Equador; avaliação realista

Los Retos de la Descentralización en la Gobernanza Escolar: Algunos Aprendizajes de la Experiencia del Modelo Integral Unidades Educativas del Milenio de Ecuador¹

El campo académico de la educación comparada destaca cada vez más la relevancia de examinar arreglos institucionales entre gobiernos nacionales y subnacionales con el fin de identificar detonantes de la calidad y la equidad escolar (Hickey & Hossain, 2019). Como lo evidencia una reciente revisión sistemática de la literatura sobre los factores (ej. tipos de reformas, orientación de políticas) que suelen estar más asociados a transformaciones sectoriales, es necesario diseñar mecanismos de gobernanza que puedan alinear decisiones macro curriculares con expectativas y prácticas pedagógicas cotidianas en instituciones y comunidades educativas (Barrenechea et al., 2023). Esto implica fortalecer el diálogo entre la oferta institucional —ej. la creación de programas específicos de política pública— y la demanda social —o las expectativas o preferencias de distintas comunidades frente a la oferta de intervenciones escolares— para responder de forma efectiva a problemas educativos persistentes, en particular en países del denominado sur global (Masino & Niño-Zarazúa, 2016).

El caso de Ecuador es relevante para examinar (e ilustrar) las implicaciones de este debate teórico. Este país ha experimentado en las últimas dos décadas una de las reformas de descentralización educativa más profundas del mundo (Aguerrondo & Chiriboga Montalvo, 2023; Cevallos & Bramwell, 2015; Schneider et al., 2019). De acuerdo con la tipología propuesta por Cevallos (2016), la arquitectura institucional de la administración del sistema escolar ecuatoriano tuvo una transición de un modelo burocrático-regulado —es decir, centralista— vigente en el país hasta los años 1980, hacia intentos de reforma “primero, hacia un modelo autonómico desregulado y, después, hacia un modelo autonómico regulado” (p. 165). El primero se fundamenta en una reducción significativa de la intervención estatal —materializada, por ejemplo, en una profundización de la autonomía de instituciones educativas (IEs)—, mientras que el segundo apunta hacia un esquema de intervención intermedio, donde la autonomía a escuelas se concede de forma gradual, en la medida que demuestran generar capacidades de autogestión. A juicio de especialistas, si bien estas transformaciones pudieron haber coincidido con logros importantes en materia de eficiencia (ej. algunos mejoramientos del desempeño académico estudiantil), el equilibrio de gobernanza resultante ha sido inestable, incluso tendiente a retornar al centralismo característico del país previo a las reformas económicas y políticas neoliberales de fines del siglo (Baxter, 2019; Cevallos, 2016; Schneider et al., 2019).

¹ La información primaria utilizada en este texto fue recolectada con el apoyo de la firma colombiana Econometría Consultores, en el marco de un proyecto financiado por el Ministerio de Educación de Ecuador. Las interpretaciones y conclusiones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las posiciones de las entidades previamente mencionadas.

En medio de este contexto, este artículo examina la implementación de un emblemático programa educativo a fin de explorar la operación de mecanismos de gobernanza propios de un sistema educativo descentralizado (o, en este caso, desconcentrado²) en América Latina. Se trata de la construcción de las denominadas *Unidades Educativas del Milenio* (UEMs), la cual inició bajo el mandato de Rafael Correa (2007-2017) con el objetivo de mejorar la infraestructura y el equipamiento escolar a nivel nacional. Se estima que en esa década el presupuesto del programa se cuadruplicó, alcanzando los diez mil millones de dólares (Rodríguez Cruz, 2017). La indagación empírica del presente análisis se adelantó en el marco de un estudio contratado por el *Ministerio de Educación de Ecuador* (MinEduc) para realizar una evaluación cualitativa del *Modelo Integral UEM* (MI-UEM), una nueva fase del proyecto original financiada con un préstamo del *Banco Mundial* y focalizada en tres regiones priorizadas. Es de anotar que este documento no se centra en una discusión detallada de la evaluación del MI-UEM, sino que se basa en algunos de sus hallazgos más relevantes para alimentar la reflexión teórica expresada arriba.

En función de lo anterior, la primera sección del artículo hace un barrido por la literatura sobre la gobernanza y descentralización educativa, a fin de identificar elementos teóricos relevantes para contextualizar el diseño de investigación utilizado. La sección dos presenta un breve recorrido de la trayectoria reciente de la descentralización educativa en Ecuador, y, en ese contexto, se introducen los objetivos y componentes del MI-UEM. La sección tres introduce el marco metodológico del estudio, el cual se inspiró en los principios de la denominada *Evaluación Realista* (ER), reconocida en trabajos previos por su valor epistemológico para explorar la implementación de reformas educativas complejas en sistemas políticos descentralizados (Parra, 2022; Parra & Edwards Jr, 2023; Tikly, 2015; Verger et al., 2016). Finalmente, la presentación y discusión de hallazgos (secciones cuatro y cinco) resaltan la tensión que se deriva de un modelo de gestión sectorial que, en busca de fomentar la eficiencia en la operación del servicio educativo en poblaciones socioeconómicamente rezagadas, puede estar desaprovechando los beneficios de incentivar una mayor participación de comunidades locales —algunos de los cuales quedan documentados— para avanzar en metas de calidad y equidad escolar.

Los Retos de la Descentralización Educativa

Las iniciativas institucionales para profundizar la descentralización educativa en América Latina tienen antecedentes en la expansión del paradigma tecnocrático de planeación de los años 70, que comenzó a gestarse en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial (Edwards & DeMatthews, 2014; Popp, 2022). En un sentido amplio, descentralizar un sistema escolar abarca todo esfuerzo por involucrar a actores subnacionales en la toma de decisiones sectoriales (Carr-Hill et al., 2018). Desde una perspectiva de gobernanza (o de coordinación entre actores e instituciones en diferentes niveles de gobierno), los esfuerzos por descentralizar tienden a enmarcarse en la importancia de mejorar la eficiencia y la capacidad institucional de un sistema educativo para dar respuesta a necesidades específicas de distintas comunidades escolares (Masino & Niño-Zarazúa, 2016; Van Der Sluis et al., 2017).

² Falleti (2005) conceptualiza la descentralización como un proceso con diferentes fases, siendo una de ellas la desconcentración administrativa —ej. la cesión progresiva de capacidades de gestión—, que es diferente a la de distribución (entre niveles de gobierno) del poder de toma de decisión sobre asuntos como el diseño de políticas públicas. Desde esa perspectiva, el tipo de desconcentración educativa que caracteriza el caso ecuatoriano (que se discute más adelante) puede ser conceptualizado como una fase en un proceso de descentralización más amplio.

Diferentes autores coinciden que el éxito de este tipo de diseños institucionales, especialmente en países de ingresos bajos y medios, depende, sin embargo, del esfuerzo paralelo de gobiernos subnacionales para acompañar procesos de autogobierno escolar (Cárdenas, 2008; Carr-Hill et al., 2018; De Grauwe, 2005; Masino & Niño-Zarazúa, 2016; Parra, 2022). Dicho de otra forma, la ausencia de entornos institucionales ‘idóneos’ —o aquellos que no solamente fomenten la supervisión, sino que promuevan el fortalecimiento de capacidades de las escuelas para trabajar en iniciativas locales de transformación administrativa y pedagógica— pueden llevar a resultados inesperados, donde una mayor autonomía pueda incluso deteriorar resultados en indicadores educativos regionales (Hanushek et al., 2013). El reciente análisis de la implementación de una de las principales iniciativas de política educativa en Colombia —el programa *Jornada Única*, el cual tiene similitudes en el diseño del programa que se analiza en este artículo— genera evidencia indicativa de esta paradoja. Según Parra (2022), es posible que el afán de ver mejoras de corto plazo en indicadores de desempeño escolar haya llevado al Ministerio de Educación de ese país a ignorar deliberadamente el papel de autoridades locales en el acompañamiento y la asesoría a IEs, truncando así el potencial de la descentralización de actuar en virtud de necesidades heterogéneas de la población.

La literatura en el campo de la política educativa y la educación comparada se ha referido también a este dilema en la construcción de la gobernanza escolar, como uno en el que es importante sopesar tensiones entre regulaciones que promueven la autonomía escolar —que es una forma de descentralizar la toma de decisiones— y los sistemas de rendición de cuentas escolares (Verger et al., 2019). Frente a estos segundos, el análisis de trayectorias históricas de Lingard et al. (2017) sugiere que la década de los 70 también marcó un hito hacia la transformación de sistemas más centrados en el criterio profesional de educadores —es decir, fundamentados en el principio de confianza en su juicio profesional³— hacia esquemas más orientados por el cumplimiento de metas externas (ej. pruebas estandarizadas). Al respecto, Verger y Normand (2015) y Parcerisa (2016) visibilizan cierta convergencia en el discurso internacional de las últimas décadas sobre la necesidad de profundizar reformas sectoriales inspiradas en la *Nueva Gestión Pública*. Este paradigma tiende a promover la descentralización y la desburocratización del sector público, al tiempo que fomenta mecanismos de rendición de cuentas centralizados en virtud de principios como la disciplina fiscal y prácticas de ‘buen gobierno’ (Barrenechea et al., 2023; Van Der Sluis et al., 2017).

Un punto importante que hacen Verger y Normand (2015) es que en dicho contexto regulatorio (el cual, resaltan, tiene incidencia importante en América Latina) pueden surgir diferentes manifestaciones —incluso conceptualmente opuestas— de prácticas de gestión escolar. De un lado, la lógica de desburocratizar puede fomentar la autonomía de IEs y tras ello democratizar la toma de decisiones pedagógicas y curriculares. Sin embargo, las presiones por mejorar la eficiencia podrían también fomentar liderazgos jerárquicos gerenciales —es decir, más orientados por la rendición de cuentas por resultados⁴— desde los cuales se “otorga mayor poder al director de la escuela en detrimento del poder de los maestros” (Verger & Normand, 2015, p. 603). Si bien esto último puede ser leído desde la perspectiva de contar con escuelas más organizadas y eficientes (Van Der Sluis et al., 2017), algunos autores consideran que la pérdida relativa de la voz de los educadores en

³ Este modelo se asemeja a lo que Six (2020) denomina ‘gobernanza de redes’, que asume que los actores son interdependientes para lograr sus objetivos y, por tanto, se unen debido a su interdependencia y a la necesidad de construir confianza para poder acceder a los beneficios de colaborar dentro de una red.

⁴ Six (2020) habla de un sistema de ‘gobernanza jerárquica’ donde las relaciones entre actores se basan en la autoridad y se guían por el cumplimiento de normas preestablecidas. Aquí se asume que los líderes tienen un mejor juicio y que, por ende, son quienes deben formular las reglas que deben ser aplicadas por sus subordinados.

asuntos de planeación académica puede impactar negativamente la posibilidad de una pedagogía en aula efectiva (Lingard et al., 2017).

El presente artículo propone explorar la implementación del MI-UEM (que se presenta más adelante) para indagar estas dinámicas de gobernanza en el contexto latinoamericano. De acuerdo con referentes teóricos presentados, las reformas alineadas con la descentralización educativa deben prever cierto balance entre la autonomía y las rendiciones de cuentas escolares, en tanto la agudización de tensiones entre ambas tendencias regulatorias puede limitar los resultados de diferentes programas o proyectos sectoriales. La literatura también resalta la importancia del fortalecimiento intencionado de capacidades de autoridades subnacionales para mediar esas tensiones al momento de acompañar procesos de implementación (y, en algunos escenarios, de formulación propia) de políticas orientadas al mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación. Como se explicará más adelante, los elementos discutidos en esta sección serán fundamentales para analizar la experiencia ecuatoriana en mención como una ilustración de las complejidades de los procesos de gobernanza educativa descentralizada en países del denominado sur global.

Una Mirada al Caso de Ecuador

La Trayectoria Reciente del Modelo Educativo Ecuatoriano

El debate sobre la descentralización en Ecuador tuvo auge a inicios de los años 90, en medio de la expectativa de que el país transitara hacia una fase de consolidación democrática (Hurtado, 2007; Schneider et al., 2019). Asuntos como el avance (en términos de transformaciones institucionales) en el reconocimiento de las fallas del Estado en abordar retos de política derivados de la heterogeneidad étnica nacional —y que indicaban la importancia de fomentar una mayor inclusión regional— se verían afectados por la crisis financiera de fin de siglo y, tras ello, la profundización de reformas de ajuste fiscal iniciadas en los años 80 (Baxter, 2019; Hurtado, 2007). Según Barrera (2007), la discusión sobre cómo descentralizar el país estuvo, por tanto, fuertemente mediada por agencias multilaterales y se situó “como componente de un programa de reforma del Estado basado en la privatización de empresas públicas (...) en la desburocratización, en el aperturismo económico y comercial y en la liberalización del mercado de capitales” (p. 178).

Luego de una década de alta inestabilidad política (desde mediados de los años 90), durante la cual el sector educación tuvo baja prioridad en la agenda pública, se expide el *Plan Decenal de Educación* de 2016 y el país empieza a dialogar sobre su reforma educativa pendiente (Cevallos & Bramwell, 2015). El gobierno entrante de Rafael Correa (2007-2017) daría continuidad a dicha iniciativa, a partir de reformas con un evidente tinte tecnocrático (Baxter, 2019). Ello implicó, por ejemplo, la expedición de la *Ley Orgánica de Educación Intercultural* (LOEI) de 2011, la cual consolida un modelo liderado por el MinEduc, pero desconcentrado en nueve zonas administrativas, 140 distritos (con instancias operativas de la gestión educativa y de la administración curricular) y 1.142 circuitos escolares. Como lo pone Cevallos (2016), esta desconcentración representó “un punto intermedio entre centralización y descentralización (...) en el cual el Estado central retiene la rectoría, pero transfiere algunas de sus competencias a unidades gubernamentales territoriales jerárquicamente dependientes” (2016, p. 68).⁵

⁵ Según la LOEI, las coordinaciones zonales lideran la planificación local y coordinan las acciones de los distritos respecto a las políticas definidas por el nivel central. Por su parte, las direcciones distritales son las encargadas de atender las particularidades culturales y lingüísticas regionales, de asegurar la cobertura educativa, de gestionar proyectos, de atender peticiones ciudadanas y de velar por el buen uso de recursos y mantenimiento de las IEs.

Una diferencia importante entre esta configuración institucional y el esquema centralista que reguló el sector en años previos a la apertura económica (y la consecuente desregulación gubernamental) de los años 1980, fue su intención de fortalecer la capacidad estatal para coordinar acciones con entidades desconcentradas (ej. a fin de consolidar sistemas de información y esquemas de seguimiento a procesos escolares) en búsqueda de un servicio educativo más eficaz y equitativo (Aguerrondo & Chiriboga Montalvo, 2023; Cevallos, 2016). Sin embargo, algunos expertos muestran escepticismo en que estos esfuerzos se vean reflejados en un esquema de gobernanza capaz de equilibrar— y que, por el contrario, terminan atizando la tensión entre— procesos de autonomía con prácticas de gerencia escolar, anticipados en el análisis de Verger y Normand (2015) previamente citado. En palabras de Cevallos (2016), un reconocido ex funcionario del MinEduc, con las reformas de décadas recientes se pudo volver a

... cometer el error del modelo burocrático-regulado, que intenta prescribir a las escuelas no sólo qué resultados deben conseguir, sino también cómo deben conseguirlos, en lugar de (...) establecer metas para las escuelas y ayudarlas a desarrollar capacidades que les permitan alcanzar la autonomía profesional. (p. 76)

Frente a lo cual agrega que, por tanto,

... es muy probable que la arquitectura institucional establecida [en los últimos años] sea al menos parcialmente responsable de que las escuelas ecuatorianas no estén caminando hacia el ideal de autonomía institucional, sino regresando hacia la desprofesionalización y la dependencia, relacionadas con la hiper-regulación estatal. (p. 76)

Un objetivo implícito del presente análisis consiste en explorar el por qué detrás de estas tensiones y contradicciones que expresa Cevallos (2016) en su diagnóstico sectorial. Para ello se propone examinar la implementación de una política educativa concreta (pero de una escala significativa en el país) a fin de identificar factores asociados a su despliegue y operación en medio de los diferentes arreglos institucionales preexistentes en el sistema educativo ecuatoriano (ej. derivados de la LOEI de 2011). En ese sentido, y como se anticipó en la introducción, la discusión del MI-UEM que se lleva a cabo en el resto del artículo se hace en función de dicha exploración teórica, más allá de centrarse en una evaluación integral de los resultados de este programa.

El Modelo Integral UEM

Pese a haber sido anunciadas oficialmente como un proyecto en el año 2013, la primera Unidad Educativa del Milenio se construyó en Ecuador en 2007 (Rodríguez Cruz, 2017). Las UEMs se plantearon como “escuelas referenciales de las políticas públicas educativas de la Revolución Ciudadana” del presidente Rafael Correa (Ibid., p. 44). Cuando inició la intervención no existían modelos de diseño y construcción, los cuales se estandarizaron solo a partir de 2014. Según la descripción de Ponce y Drouet (2017), a diferencia de muchas escuelas existentes en ese momento en el país, las UEMs

... son equipadas con laboratorios experimentales, de cómputo y de idiomas, a más de poseer los recursos educativos normales para el funcionamiento de una institución educativa. Es decir que las UEMs no solamente proveen una nueva infraestructura que permite ampliar la oferta educativa en sectores donde no había oferta, sino que también proveen a los estudiantes con instalaciones y recursos educativos necesarios para mejorar la calidad educativa. (p. 3)

Cabe anotar que la implementación (y maduración) de este programa estuvo acompañada de un desarrollo normativo importante, alineado con iniciativas propias del despliegue del modelo desconcentrado iniciado por la LOEI de 2011. Por ejemplo, en 2012 se creó el *Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa* que centró su accionar en el cierre, fusión y creación de IEs a nivel urbano y rural con base en un análisis técnico de matrícula potencial realizado por el MinEduc (Cervantes et al., 2012). Para poner en práctica dicho modelo de gestión también se crearon, en 2015, el *Proyecto Nueva Infraestructura Educativa* y el *Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa en Circuitos Focalizados* (PARECF) (MinEduc, 2015). Ambas intervenciones se trazaron como macroobjetivo el mejorar la calidad y la cobertura educativa, a la vez que reducir la tasa de deserción en determinados circuitos de zonas urbanas y rurales con poblaciones socioeconómicamente vulnerables.

El MI-UEM, foco del análisis en este artículo, es resultado de un proyecto subsecuente apoyado por la banca multilateral. En el marco del PARECF, se designó un presupuesto de 200 millones de dólares (USD) para ser ejecutado en el período 2015-2020, destinado a la remodelación y, en algunos casos, la construcción de nuevas UEMs. En ese contexto, El *Banco Mundial* hizo un préstamo para construir seis nuevas UEMs, reconociendo que si bien el gobierno del país había realizado hasta la fecha esfuerzos importantes por fortalecer la infraestructura escolar, persistían problemas asociados a la escasez de oferta educativa en zonas urbanas y en otras regiones del territorio, a la baja eficiencia en la relación docentes-estudiantes en centros educativos y en general al mal estado físico (ej. deterioro, falta de servicios básicos) de una parte importante de las IEs.

La ejecución del MI-UEM (y en particular de las seis UEMs mencionadas) implicó un proceso de micro planificación por parte del MinEduc para orientar la intervención a partir de criterios técnicos asociados a la oferta y demanda en distintos territorios beneficiarios. El análisis de oferta incluyó, por ejemplo, un examen del estado de la infraestructura escolar, de cercanía a transporte público por vías principales y secundarias y del cociente entre docentes y estudiantes matriculados por nivel educativo. Por su parte, el análisis de demanda apuntó a caracterizar la composición de la población por grupos etarios y étnicos (ej. presencia significativa de pueblos y nacionalidades indígenas) y comprender sus necesidades educativas especiales, así como la identificación de brechas de cobertura según condiciones de accesibilidad y conectividad. A partir de estos diagnósticos se justificó, tras acuerdos con cada comunidad, la fusión de varias instituciones educativas en una sola UEM (denominada UEM-eje), a la vez que la adopción de otros componentes clave para el proyecto, como la contratación, cuando se consideraba justificada, de servicios complementarios de transporte o de alimentación escolar.

Diseño de la Investigación

Una Aproximación Realista al Análisis de Implementación

El diseño de investigación de la evaluación cualitativa del MI-UEM estuvo orientado por una lógica de análisis de implementación —es decir, un escrutinio de prácticas sociales e institucionales que terminan dando forma a la operación de una política pública en escenarios sociales específicos (Spillane et al., 2002)— del MI-UEM. Según especialistas, el aparato conceptual y analítico de la ER permite trascender miradas simples insumo-producto, y adentrarse en la ‘caja negra’ de la operación de intervenciones sociales complejas en diferentes contextos (Parra, 2023; Salter & Kothari, 2014; Tikly, 2015). Esta validación metodológica se respalda en experiencias previas del uso de este enfoque para informar análisis de gobernanza de política educativa en América Latina (Edwards Jr et al., 2017; Parra, 2022; Verger et al., 2016).

La ER se enmarca en la tradición de las evaluaciones basadas en teoría (Brousselle & Buregeya, 2018). Esto implica poner en práctica una secuencia metodológica que toma como punto

de partida una *Teoría de Cambio* (TdC) preliminar —es decir, una representación sobre las conexiones entre insumos y resultados intermedios y finales que se espera observar tras la puesta en marcha de un programa o intervención social— para orientar ejercicios de recolección y análisis de información (Rolfe, 2019). Sin embargo, el objetivo de este tipo de estudios no consiste en simplemente inspeccionar la fidelidad en la implementación de una intervención a su diseño original. Se busca, por el contrario, explorar y refinar posibles explicaciones (teóricas) detrás del cómo y el por qué asociados a la forma en que diferentes beneficiarios reciben y actúan sobre la misma (Pawson, 2013; Pawson & Manzano-Santaella, 2012). Para ello, la literatura especializada propone el lenguaje de *Contexto-Mecanismo-Resultado*, materializado en configuraciones CMO, para desagregar una TdC genérica en preposiciones sujetas a la inspección empírica (Wong, 2018). La definición de la noción de ‘mecanismo’ sobre la que se trabaja en este caso hace alusión a una combinación entre recursos ofrecidos (ej. la adecuación de aulas de clase, capacitaciones en uso de tecnología, etc.) y el razonamiento y respuesta de quienes los reciben (Dalkin et al., 2015), énfasis que reitera la intención de explorar acciones e interacciones humanas en contexto.

Para fines de la explicación de las siguientes etapas del diseño, y de la estrategia de análisis adoptada, es relevante hacer algunas aclaraciones metodológicas, e incluso epistemológicas, adicionales. En primer lugar, es de anotar que la ER se fundamenta en el *Realismo Científico*, paradigma desde el cual se hace una crítica explícita a lógicas netamente deductivas o inductivas de investigación, por considerarlas intrínsecamente limitadas para explorar la complejidad (ej. no linealidad, contingencia) del mundo social (Jagosh, 2020).⁶ De allí se desprende la lógica esbozada arriba de iniciar una indagación de mecanismos de implementación a partir de posibles hipótesis que, si bien permiten anticipar algunos elementos relevantes para comprender el fenómeno estudiado, tendrán siempre un carácter de provisionalidad y perfectibilidad (Pawson & Tilley, 2009). Es desde esa postura —la cual contrasta con aproximaciones más estructuradas y lineales de escuelas de evaluación tradicionales— que algunos académicos invitan a entender la ER como una forma de pensar, más que como una secuencia metodológica predefinida (Salter & Kothari, 2014), y, por tanto, a utilizar sus herramientas (como las CMOs) como heurísticas (en lugar de recetarios simples) para apoyar el proceso de reflexión sobre el cómo y el porqué de la incidencia de una intervención de política educativa en un contexto determinado (Pawson & Manzano-Santaella, 2012).⁷

Ahora bien, en tanto el fin de una ER es inspeccionar posibles explicaciones frente a una intervención específica, tiene sentido acudir a quienes han tenido experiencia significativa en la temática, como por ejemplo funcionarios o implementadores del programa, en busca de definir hipótesis de trabajo (o CMOs) iniciales (Manzano, 2016; Moore et al., 2019). La revisión de documentos técnicos, e incluso de literatura académica especializada, pueden ser también fuentes valiosas para identificar elementos teóricos que contribuyan a la construcción del conocimiento previo que será refinado durante el estudio (Mukumbang et al., 2020; Parra & Edwards Jr, 2023). También se recomienda identificar hipótesis preliminares que guarden cierto balance entre la inspección de una teoría abstracta, y las dinámicas de contextos de implementación específicos (Pawson & Tilley, 2009). Lo contrario (ej. construir CMOs para diferentes regiones o poblaciones)

⁶ Por ejemplo, desde ese enfoque se conceptualiza la agencia humana como reflexiva y, por tanto, con la capacidad de interactuar de distintas formas frente a los recursos de una intervención educativa. Por tanto, y contrario a supuestos de racionalidad simple y predecible (bajo el cual operan otros enfoques) la ER pone énfasis en entender porque los beneficiarios responden como lo hacen a una intervención, en muchos casos tomando distancia de los supuestos sobre el comportamiento humano (ej. los incentivos que se generarían) que tuvieron en cuenta los arquitectos de un programa o proyecto de política.

⁷ Para efectos pedagógicos, el Anexo 1 incluye un ejemplo genérico de una CMO y una nota explicativa.

podría desvirtuar el ejercicio de teorizar, y reducir la evaluación a una descripción detallada de anécdotas observadas en campo.⁸

La evaluación cualitativa del MI-UEM puso en práctica estos principios metodológicos a partir de tres fases de trabajo, todas ellas inspiradas en recomendaciones de expertos para examinar intervenciones sociales de gran escala (Adams et al., 2016; Gilmore, 2019). La primera de ellas consistió en identificar una serie de CMOs que sirvieran de punto de entrada para inspeccionar diferentes elementos (o etapas) de la TdC del programa. La Tabla 1 presenta estas hipótesis preliminares, las cuales surgieron luego de un taller de trabajo realizado con funcionarios del gobierno nacional vinculados a labores de diseño, implementación y/o monitoreo y evaluación del programa estudiado. En línea con la propuesta metodológica de Manzano (2016), este espacio con expertos sirvió no sólo para indagar sus posibles explicaciones frente a las dinámicas de la intervención en diferentes territorios y niveles de gobierno, sino que fue aprovechado por el equipo evaluador para conversar sobre algunos elementos teóricos relevantes identificados en la documentación oficial (ej. sobre los lineamientos y principios del modelo evaluado) y en alguna de la literatura académica previamente documentada en este artículo.

Tabla 1

Hipótesis Preliminares o CMOs del Estudio

CMO 1	<i>En medio de una cultura de gestión basada en resultados en el sector educativo en Ecuador (C), la micro planificación genera confianza entre actores institucionales sobre la eficiencia y la idoneidad de la planeación educativa (M). Esto repercute en la idoneidad de la priorización en el MI-UEM de la nueva oferta educativa y la oferta educativa repotenciada (O).</i>
CMO 2	<i>Existen antecedentes del descontento de algunas comunidades frente al programa UEM (C). Por lo tanto, la consulta a las comunidades locales para la definición de nuevos proyectos educativos es clave para aumentar la legitimidad del modelo (M). Como resultado de dichas iniciativas, hoy existe una mayor aceptación de las comunidades consultadas frente al MI-UEM (O).</i>
CMO 3	<i>En medio de antecedentes del descontento de algunas comunidades por el difícil acceso (físico) a escuelas UEM (C), la existencia de un servicio de transporte escolar es clave para recobrar apoyo de la comunidad frente a la fusión de escuelas (M). Como resultado, existen hoy mayores niveles de matrícula y permanencia escolar en el MI-UEM (O).</i>
CMO 4	<i>La política educativa en Ecuador opera bajo un modelo desconcentrado de gestión educativa (C). La claridad en la distribución de funciones y responsabilidades entre actores nacionales y de niveles desconcentrados es fundamental para motivar una coordinación y cooperación entre los mismos (M). Ello repercute en el cumplimiento de plazos de planeación y ejecución de proyectos, y, por tanto, en la capacidad del sistema educativo para responder a dificultades propias del día a día de la ejecución del MI-UEM (O).</i>
CMO 5	<i>El modelo de gestión educativa en Ecuador ha favorecido la existencia de estándares de infraestructura escolar que procuren un balance entre lo arquitectónico y lo pedagógico (C). El cumplimiento de estos estándares permite contar con espacios de aprendizaje idóneos y, por tanto, motivar interacciones didácticas y pedagógicas entre docentes y estudiantes (M). Ello repercute en el mejoramiento de resultados de aprendizaje en estudiantes de diferentes niveles educativos, al interior de las UEMs (O).</i>
CMO 6	<i>Fusionar instituciones educativas implica que las UEM deben atender necesidades de estudiantes de diversos antecedentes sociales (ej. de origen rural/ urbano, grupos étnicos y etarios) (C). Una formación docente idónea les da a educadores capacidades y herramientas y les motiva a ejercer mejor su labor didáctica y pedagógica (M). Esto repercute en una educación de mayor calidad e inclusión, que responda a las necesidades de estudiantes y a las expectativas de padres de familia (O).</i>

Fuente: adaptado de informe final de la evaluación cualitativa del MI-UEM

⁸ En este sentido, las CMOs deben ser vistas como guías para justificar estrategias de análisis y recolección de información con diferentes actores sociales y que luego debe ser triangulada. En tanto la unidad de análisis son precisamente esos constructores teóricos previos y no las personas o regiones a visitar, cobraría poco sentido usar, por ejemplo, CMOs distintas para grupos de actores específicos (Parra & Edwards Jr, 2023).

Como se puede apreciar, este marco analítico permitió anticipar diferentes focos de inspección para estudiar empíricamente la implementación del MI-UME desde iniciativas de diseño y priorización del modelo a nivel nacional (CMO 1 y CMO 4), de coordinación con autoridades y comunidades regionales (CMO 2, CMO 3) y, frente a su posible incidencia en la vida escolar (CMO 5 y CMO 6). Leídas en su conjunto, dichas hipótesis evidencian una apuesta hacia la construcción de una gobernanza educativa que combina elementos gerenciales (ej. la focalización para hacer una planeación de acuerdo con evidencias de necesidades de la población y el uso de estándares arquitectónicos en busca de fomentar la eficiencia en el uso de espacios escolares), y márgenes de participación de actores subnacionales para fortalecer la legitimidad (y efectividad) de la intervención.

Las siguientes fases del trabajo fueron el proceso de recolección (etapa 2) y de análisis de información (fase 3), las cuales se describen a continuación. Más adelante, se retoma la discusión de las posibles implicaciones de la implementación de esta intervención educativa —la cual, de acuerdo con las hipótesis de la Figura 1, materializa un esfuerzo de reforma coherente con el paradigma de la *Nueva Gestión Pública* (ver sección anterior)— para teorizar sobre mecanismos sociales que facilitan u obstaculizan el fomento de un servicio educativo de calidad, al menos en el contexto latinoamericano.

Apuntes sobre el Trabajo de Campo

El levantamiento de información cualitativa se realizó en el segundo semestre de 2021. Se visitaron cuatro localidades donde se ha implementado el programa PARECF (dos en la región Sierra y dos en la región Costa ecuatoriana). El Anexo 2 hace una breve descripción del contexto de cada una de las UEMs visitadas y que servirá más adelante de apoyo en el análisis de resultados. Estos territorios (cuatro de los seis donde se construyeron UEMs financiadas por la banca multilateral) fueron definidos previamente (en los lineamientos de la convocatoria para el estudio) por el MinEduc.⁹ Cada visita implicó la recolección de datos en una UEM-eje y una IE no fusionada con la institución eje, esto último con la intención de explorar percepciones de comunidades que habían decidido no hacer parte del MI-UEM y, por tanto, que ayudaran a comprender límites (ej. la demanda o aceptación) en el alcance del modelo a nivel territorial. También se incluyeron entrevistas con líderes comunitarios, funcionarios públicos distritales y representantes de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en la misma jurisdicción de (o asociados a) cada una de las UEM-eje preseleccionadas.

A raíz de la emergencia sanitaria global Covid-19 al momento de la realización del trabajo de campo las UEMs visitadas funcionaban en modalidad híbrida (es decir, principalmente con actividades virtuales, pero en proceso de retorno voluntario a actividades presenciales). La recolección en campo incluyó 52 entrevistas y más de 40 grupos focales con diferentes actores educativos (ver Anexo 3).¹⁰ El equipo de trabajo de campo estuvo conformado por profesionales en ciencias de la educación y con habilidades probadas (basadas en ejercicios piloto) para explorar

⁹ De acuerdo con los términos de referencia del estudio, la selección de la muestra de UEMs a visitar fue de carácter intencionado y no probabilístico, a partir de la cual se buscó comprender un fenómeno en sus múltiples realidades. Para ello se definieron cuatro criterios de selección, anticipando incluir UEMs candidatas que i) fuesen financiadas con el proyecto PARECF, ii) atendieran a más de mil estudiantes por jornada y en todos los niveles educativos, desde educación inicial hasta el bachillerato, iii) que estuviesen completamente construidas e inauguradas al momento del estudio y iv) que en esa misma fecha llevaran al menos un año prestando servicios educativos.

¹⁰ Todos los protocolos fueron revisados y aprobados por funcionarios del MinEduc, previendo que se cumplieran con lineamientos éticos de la investigación.

constructos teóricos (o CMOs) durante conversaciones e interacciones con personas entrevistadas y a través de notas de campo etnográficas.¹¹ A su vez, el diseño de protocolos de entrevista y conversación de grupos focales estuvo orientados por el principio básico de la ER de inspeccionar hipótesis de trabajo en campo, en línea con sugerencias de representantes de esta tradición metodológica (Manzano, 2016; Mukumbang et al., 2020; Parra & Edwards Jr, 2023).¹²

Frente a esta estrategia general de recolección de voces de actores educativos en campo, vale la pena reiterar que el origen de las CMOs —que, de nuevo, deben ser entendidas como hipótesis construidas a partir de percepciones de unos actores específicos— implicó, en la práctica, extender la consulta del estudio a representantes del nivel nacional. Es desde esta perspectiva, afín a los principios de la ER, que es posible argumentar que los resultados del presente estudio permiten examinar experiencias en diferentes niveles gubernamentales de implementación del MI-UEM.¹³

Retos de la Implementación del MI-UEM en Medio de una Gobernanza Desconcentrada

Si bien el estudio marco de la evaluación tenía como objetivo hacer recomendaciones al MinEduc para realizar posibles correctivos al programa, la orientación de la discusión de resultados en este artículo busca exaltar, en línea con lo discutido arriba, aprendizajes sobre la operación de la gobernanza educativa descentralizada en Ecuador. Desde una perspectiva metodológica, y en línea con el estudio realista de Parra (2022), se optó por una estrategia de análisis de fuentes cualitativas donde se agrupó primero la información de cada UEM visitada para examinarla a la luz de las distintas CMOs propuestas en la primera fase del estudio. Luego, se contrastaron las cuatro experiencias para identificar divergencias y puntos en común a fin de contribuir al proceso de teorización sobre la operación de mecanismos sociales específicos en distintos contextos de intervención. Parra y Edwards Jr. (2023) detallan y amplían la fundamentación epistemológica detrás de esta lógica analítica.

Los hallazgos presentados en esta sección están organizados de tal forma que, leídos en conjunto, permitan hacer una lectura del proceso de implementación de la intervención en diferentes niveles de la estructura de gobernanza educativa desconcentrada de Ecuador. De acuerdo con las aclaraciones metodológicas realizadas previamente sobre los alcances de las CMOs en un estudio realista (i.e. no simplemente ‘verificar’ hipótesis de forma binaria, sino utilizarlas para explorar posibles mecanismos del programa en campo), proponemos que esta forma de discutir resultados es más provechosa que inspeccionar cada hipótesis por separado (Parra & Edwards Jr, 2023). Las reflexiones que se documentan a continuación fueron ampliamente discutidas con el equipo técnico

¹¹ Si bien en la explicación de la ER se señaló la importancia de someter a consideración las hipótesis de trabajo a partir del trabajo de campo, esto no implica que las CMOs se les presentarán directamente a cada persona entrevista. Parte del reto de la construcción de protocolos y entrenamiento de investigadores en campo es, por tanto, el traer estas CMO a colación durante la conversación por medio de lógicas de conversación semiabiertas o semiestructuradas (Parra & Edwards Jr, 2023).

¹² La recolección de información se adaptó a la coyuntura sanitaria Covid-19. Por ejemplo, previendo ausencias, se implementó un protocolo de sustitución con perfiles similares para directivos escolares y delegados municipales. También se buscó el apoyo de funcionarios públicos locales y de líderes barriales para ubicar miembros de la comunidad para participar en entrevistas.

¹³ La ER opera bajo el principio de que los verdaderos expertos en un programa no son los evaluadores, sino los mismos diseñadores e implementadores. Así, por tanto, en lugar de consultar a actores regionales para luego identificar evidencia ‘imparcial’, la recolección debe hacerse en función de las teorías implícitas que tienen quienes implementan una iniciativa invitándoles a reflexionar sobre las implicaciones de sus propias expectativas y acciones de política (Pawson & Tilley, 2009).

interventor del estudio —todos especialistas de la oficina de evaluación del MinEduc— y expertos del sector educativo de ese país (incluyendo una representación de la banca multilateral), invitados a una mesa de trabajo organizada intencionalmente para ese propósito. Este tipo de espacios de reflexión conjunta con actores clave y con conocimiento experiencial en la temática representan una instancia de validación importante en estudios de naturaleza cualitativa (Maxwell, 2012).

Micro Planificación y Autonomía de Actores Locales

De acuerdo con las hipótesis del estudio (en particular las CMOs uno y cuatro), la micro planificación —entendida como una forma de focalizar inversiones públicas con base en indicadores socioeconómicos poblacionales— puede ayudar a organizar la oferta educativa y hacerla más eficiente. En el caso del programa evaluado, esto debería traducirse en que el uso de la información diagnóstica detallada de cada territorio recogida por autoridades nacionales (con el apoyo de gobiernos desconcentrados¹⁴) se vea reflejado en una oferta de servicios asociados a las UEMs (ej. características físicas, formas de planeación curricular) que responda a necesidades específicas de cada comunidad atendida.

Al respecto, habría que anotar que varias de las personas consultadas en campo, en particular autoridades regionales, ven en este pensamiento gerencial —en el cual se enmarca la idea de ‘micro planificar’— una oportunidad para hacer más eficiente la gestión educativa. En la opinión de uno de los directores distritales consultados, la puesta en marcha del MI-UEM en su localidad “ayudó a desconcentrar ciertas instituciones educativas [donde] estaban (...) muy llenos sus cursos, sus aulas” (Entrevista Director/a distrital, UEM 4), lo cual habla de una posible bondad del uso de herramientas de gestión para hacer una mejor distribución de cupos escolares.

Sin embargo, esta visión contrasta con otras percepciones recolectadas tras conversaciones con actores educativos de la UEM visitada en esa misma localidad. Por ejemplo, desde la dirección escolar de dicha institución (la cual inició labores dos años antes de la visita – ver Anexo 2), se expresó que existían incongruencias evidentes entre el tipo de recursos de mobiliario educativo que se había asignado y las necesidades del alumnado, y que, como consecuencia, terminarían afectando la creación de ambientes de aprendizaje idóneos:

El único problema que tengo aquí en este caso es el mobiliario que me han dejado [que es] muy pequeño. Parece que no hubo estudios sobre ellos. Tengo mobiliario para niños por ejemplo de grados de la básica media que son muy pequeños, que parecen mobiliarios de estudiantes de elemental [o de los primeros niveles escolares]. (Entrevista Rector/a, UEM 4)

Ante este tipo de retos de implementación, podría preverse (como se indicó en la discusión teórica de más arriba) la importancia de cierta autonomía de actores educativos regionales para abordar problemas de este tipo (ej. pronunciarse ante autoridades para que se tomen correctivos oportunos en las asignaciones presupuestarias). No obstante, la información cualitativa recogida en campo indica que, por el contrario, existen rigideces en la planeación y ejecución del MI-UEM que pueden terminar limitando la aplicación de principios como el de la adaptación de (al menos algunos) parámetros del modelo de acuerdo con circunstancias propias de cada escenario de operación. La siguiente anécdota, compartida por una de las rectoras entrevistadas, ilustra este punto:

¹⁴ En el sentido estricto, según el diseño del programa, los gobiernos desconcentrados (ej. distritos) estaban encargados de recoger información para el levantamiento del diagnóstico. Estos la enviaban al MinEduc, institución que debía validar la información y apoyarse en esta para efectos de los planes de implementación del MI-UEM a nivel nacional.

.... pienso que las personas que construyeron o trabajaron en esta institución no se fijaron que ... el acceso tanto de llegada como ida de los estudiantes, a veces es tenaz [o muy difícil] porque es una vía rápida. Entonces, no hay un paradero en sentido norte ni en sentido sur y a veces a mí me ha tocado como autoridad enviar unos oficios a la comisión nacional del cantón para que me ayude en el momento de salida de los estudiantes, pero a veces no vienen y es bien complicado. (Entrevista Rector/a UEM 3)

Diferentes miembros de esta comunidad confirmaron la existencia de esta problemática que afectaba la seguridad de los estudiantes. Incluso manifestaron haber solicitado permiso a autoridades nacionales para construir su propio paradero en inmediaciones de la UEM y que fue negado bajo el argumento de que ello podría afectar estándares arquitectónicos preestablecidos (a propósito de la CMO 5). La incidencia de este tipo de situaciones —que, de nuevo, generan dudas sobre los márgenes de autonomía necesarios para tomar decisiones en ámbitos locales— puede ser también constatada citando otro ejemplo mencionado por una autoridad distrital asociada a la UEM 4. En esta ocasión, la persona entrevistada manifestaba cierta preocupación de cómo la búsqueda por cumplir parámetros de diseño en la implementación del MI-UEM podría, quizás de forma paradójica, desaprovechar alianzas con actores educativos locales clave para trabajar en temáticas como la investigación para la innovación escolar:

Bueno, a veces hay instituciones que quieren mejorar una cosa u otra... pero no podemos hacer convenios de manera directa, sino que debemos seguir un procedimiento muy engorroso, lo cual retrasa la solución de problemas (...). Aquí en la universidad [cercana] (...), ellos quieren vincularse con los docentes que están acá y tratar de ayudar de una manera profesional y no podemos hacerlo. (Entrevista Director/a Distrital, UEM 4)

Retos en Coordinación (y Gobernanza) entre Actores Educativos de Distintos Niveles

En línea con los referentes de la descentralización discutidos en las primeras secciones del artículo (y la CMO 4), la implementación exitosa del MI-UEM depende, en gran medida, de la coordinación entre autoridades de gobierno. En contraste a ello, la información recolectada genera evidencia de posibles dificultades para mantener una comunicación fluida y efectiva entre instituciones centrales y desconcentradas. Algunas experiencias compartidas por diferentes actores consultados asociados a la UEM 2 dan cuenta de lo anterior. Por ejemplo, las autoridades locales manifestaron desconocer razones específicas detrás de recortes presupuestales para el funcionamiento de algunas IEs en sus regiones de incidencia:

... antes de la pandemia puedo decir que se asignaba el presupuesto directamente e independientemente para, en este caso la Institución Educativa X [refiriéndose a una UEM del distrito]. Ya no sucede lo mismo ni con Y [refiriéndose a otra UEM ubicada en el distrito], ni con [esta UEM]. No sé si es por situación de la pandemia, no sé si es porque no tienen los recursos. (Entrevista Director/a Distrital, UEM 2)

Al respecto, es relevante mencionar que, como hecho sobreviniente al diseño del trabajo de campo de la evaluación, el equipo de investigación se encontró con que la UEM visitada en esta región, pese a haber sido formalmente inaugurada, nunca entró en operación. Curiosamente, y pese a ser una de las instituciones elegidas junto con el MinEduc para llevar a cabo el estudio, ninguna autoridad vinculada a la operación del MI-UEM lo mencionó antes del momento de la visita. Según manifestaron diferentes personas entrevistadas, esto era consecuencia de lo que denominaron

‘asuntos jurídicos’, los cuales, al menos para el momento de la recolección de información cualitativa, no eran claros para autoridades o actores educativos locales. Según testimonios de personas consultadas de la dirección de la UEM en cuestión (que, en todo caso estaban nombradas oficialmente en sus cargos), esta brecha en la comunicación puede explicarse por fallas de coordinación entre instituciones del gobierno nacional:

... existe un desfase en el traspaso de la información de cada una de las instituciones [ej. Servicio Nacional de Contratación Pública y MinEduc] ... y eso ha impedido a lo mejor que se cumpla con los requerimientos económicos con la constructora. Puede ser [que] ... por eso la constructora ... no completa su trabajo, que tiene pendientes en la infraestructura. (Entrevista Rector/a, UEM 2)

La información recogida durante la visita a la UEM 1 muestra algunas similitudes frente a mensajes cruzados entre autoridades centrales y comunidades locales. Por ejemplo, las personas consultadas también manifestaron cierto desconcierto por la situación legal de la institución, no solo por desconocer sus causas, sino también por su incidencia en retrasos en la entrega de recursos previstos para su operación en pleno. Desde la rectoría de la UEM se expresó lo siguiente:

El escudo que está ahí dice Unidad Educativa del Milenio, porque el primer documento de creación sí tenía la denominación del Milenio (...) Por temas políticos que entendemos así, acto seguido, cuando se vino a inaugurar la institución, incluso las letras del rótulo de la entrada principal fueron sacadas para denotar que éramos una unidad educativa más. Entonces, eso sí nos preocupa por el tema efectivamente presupuestario, porque como ya no es una institución del Milenio, entonces en teoría ya no tendría los beneficios, afortunadamente se ha mantenido. (Entrevista Rector/a, UEM 1)

Vale la pena resaltar que, pese a lo anterior, de acuerdo con los registros administrativos oficiales, esta fue la institución que aumentó de manera más visible sus indicadores de matrícula en los dos años posteriores a la fusión de escuelas comunitarias. En principio, esto parece contrastar con el panorama pesimista expresado en la cita anterior. Sin embargo, un elemento de contexto que podría esclarecer esta posible paradoja es la alta proporción (en términos relativos) de población indígena y su incidencia en la organización comunitaria (ver Anexo 2). Los siguientes fragmentos de conversaciones con diferentes tipos de actores ilustran este punto:

[Es] positivo el que esté aquí la institución... hay que reconocer a la organización [de representación de comunidades indígenas] FundeEdu. (Entrevista Rector/a, UEM 1)

Quiero agradecer a la organización FundeEdu que se puso al frente para hacer esta gestión y reunir a las comunidades que estábamos de acuerdo para poder traer este proyecto para acá. (Grupo Focal Padres de EGB y Bachillerato, UEM 1)

Infortunadamente, la información recolectada no permitió explorar más a fondo las razones que llevaron a esta fundación a movilizar afiliados y miembros de la comunidad para apoyar la operación de la UEM. Sin embargo, esta anécdota permite ilustrar los beneficios de contar con aliados locales específicos en comunidades que convoquen y ayuden a transmitir bondades de un modelo como MI-UEM (algo, de cierta forma previsto en la CMO 2). En la sección de discusión se profundizará este argumento, en medio del contraste de este tipo de hallazgos empíricos con referentes teóricos introducidos previamente.

Un Choque con Expectativas Educativas de la Comunidad

Además de algunos de los factores de oferta mencionados arriba, se esperaría que la lógica de micro planificación también facilite estudiar la demanda actual y potencial del MI-UEM. Esto con el fin de identificar elementos del modelo que puedan motivar a las familias a matricular a sus hijas e hijos en las UEMs, en contraposición a permanecer en escuelas comunitarias (o no fusionadas, según la descripción del programa). Dentro de las estrategias previstas en el diseño de investigación (ej. de acuerdo con las CMO tres, cinco y siete), se vislumbra que factores como el transporte escolar, la ampliación misma de la infraestructura e iniciativas como el fortalecimiento de la formación docente incidirían en una recepción positiva del programa. Frente a ello, las conversaciones en campo son indicativas de que algunas comunidades tenían expectativas positivas ante la llegada del proyecto a su localidad. No obstante, como lo sugería un líder social consultado, el proceso de implementación empezaría a mostrar contrastes evidentes entre esas proyecciones y lo que las familias sentían que (no) estaban recibiendo:

Se generaron expectativas en exceso. El hecho, por ejemplo, de decir que solo por el asunto de matricularse en UEM mi hijo va a tener una excelente educación. La otra expectativa que se generó es en el sentido de que, mis niños van a ser todos atendidos por profesores especialistas en sus [labores] hogares. Es una situación que tampoco ocurrió. (Entrevista Líder Social y Comunitario, UEM 1)

La evidencia cualitativa recogida sugiere algunos elementos que podrían ayudar a entender qué está detrás de estas manifestaciones de descontento. El asunto de la alimentación escolar es uno de ellos. Cabe anotar que, más allá de tratarse de una variable asociada a indicadores como el desempeño escolar —un tema ampliamente discutido en la literatura—, las conversaciones en campo permitieron identificar una connotación cultural específica atribuida a este elemento. Por ejemplo, para muchos padres de familia, garantizarles a sus hijos un plato de comida caliente durante su jornada de estudio es una forma de demostrarles afecto. La siguiente intervención de un participante en un grupo focal en el cual se indagaba por qué miembros de su comunidad prefirieron que la escuela de su localidad no se fusionara a una UEM-eje, es ilustrativa de ello:

... muchos padres, la mayoría son de aquí de alrededor y benefician mucho a la comunidad porque los que tienen niños pequeños pues ya tienen donde estudiar, tenerlos cerca por lo que están pequeños, también nos favorece en la hora del receso, así como cuando no hay para comprar, se viene uno de la casa y les deja en la hora del receso algo calentito. (Entrevista Padres Educación Inicial IE no fusionada, asociada a la UEM 3)

Otro ejemplo que ayuda a reflexionar sobre posibles brechas entre visiones de corte técnico que acompañan el MI-UEM y elementos más subjetivos que valoran las familias, es la expectativa expresada por algunas personas entrevistadas sobre lo que representa un ‘buen’ docente. Por ejemplo, desde el discurso gubernamental (recogido, de cierta forma, en las CMO 5 y CMO 6) es importante contar con educadores formados en técnicas pedagógicas, didácticas, disciplinares y transversales (ej. habilidades socioemocionales y TICs).¹⁵ Sin embargo, algunas familias consultadas manifestaron resistirse a abandonar sus escuelas comunitarias pues, si bien éstas podían, en principio, contar con menos dotaciones (ej. de materiales y espacios de estudio) que en una UME, sentían que eso no les garantiza contar con docentes que realmente conocieran y se preocuparan por

¹⁵ Al respecto, según los términos de referencia del estudio, un atributo de calidad en los docentes está asociado a la “variación de prácticas educativas respecto a los nuevos entornos de aprendizaje”.

sus hijos. Esta valorización de una proximidad afectiva se evidencia en el siguiente testimonio extraído de un grupo focal con padres de familias de escuelas que decidieron no fusionarse con una UME-eje:

... sinceramente todos concordamos que nuestros docentes han sido personas con unos valores súper buenos, una enseñanza que ellos han tratado de llegar y han llevado a los niños por donde ellos han podido. (Grupo focal Padres EGB y Bachillerato UE no fusionada, asociada a la UEM 4)

Algunas conversaciones con otros actores en territorio permiten explorar más a fondo elementos de esta última problemática (sobre la ‘buena’ docencia). Por ejemplo, frente a programas del gobierno de formación y actualización docente, un rector consultado en la UEM 1 declaró lo siguiente:

Valga la oportunidad entre paréntesis mencionar, el Estado, el Ministerio de Educación tiene un espacio interesante, que es la plataforma Me Capacito. No quisiera criticar el tema, en sí está muy bien, pero yo lo que veo es que son temas repetitivos, no es que sean o no merezcan la importancia, hablamos de interculturalidad. (Entrevista Rector/a, UEM 1)

Esta última percepción fue compartida, al menos en parte, por un representante del Gobierno GAD del mismo circuito (o región), al señalar que, en efecto, es importante seguir insistiendo en que las pedagogías de aula se adapten mejor a la diversidad de la población atendida (ej. haciendo mayor énfasis en asuntos de interculturalidad). A su juicio resulta, por tanto, importante

... trabajar en metodologías y pedagogías que sean más participativas, que sean más incluyentes, se tomen en cuenta sobre todo las realidades de los territorios, salir de esa formación que tú decías muy egocéntrica, muy lineal, muy cuadrada, muy metida en el aula, y tal vez sacarles a otros espacios. Un tema de más interacción, creo que son nuevas pedagogías que tranquilamente se pueden adaptar, pero no copias y copias. (Entrevista Gobierno GAD, UEM 1)

Si bien este tipo de tensiones entre expectativas sobre el servicio educativo y asuntos tan complejos como la definición de calidad docente merecerían una mayor reflexión (y evidencia), los contrastes documentados plantean interrogantes sobre las limitaciones de herramientas de micro planificación para identificar preferencias y, por medio de ello, sugerir estrategias específicas para motivar a familias a hacer uso de los servicios educativos ofrecidos por la intervención estudiada. Es relevante anotar que diferentes conversaciones en campo resaltaron que, por ejemplo, si bien se han presentado mayores esfuerzos de las autoridades centrales por consultar con comunidades sobre el diagnóstico y avances del programa, la percepción es que aún se limitan a comunicar directrices de implementación, en lugar de constituirse como espacios de participación para recoger observaciones y aportes de los usuarios del MI-UEM.

Discusión y Reflexiones Finales

El presente artículo busca aportar al debate sobre las reformas de descentralización educativa en América Latina, y cómo estas inciden el avance de esfuerzos de políticas sectoriales. La exploración de la implementación del MI-UEM —una iniciativa gubernamental del gobierno ecuatoriano que trabaja sobre una estructura de gobernanza desconcentrada—, apoyada por una metodología equipada para analizar intervenciones sociales complejas (es decir, la ER), permitió generar insumos útiles para esta reflexión. Frente a esto, es importante resaltar que, si bien la evidencia cualitativa recolectada provino exclusivamente de entrevistas y conversaciones con actores

de gobiernos subnacionales y comunidades educativas locales, la generación de hipótesis preliminares, materializadas en las CMOs construidas en la primera fase del diseño de investigación, permitió incluir las voces del gobierno central en el análisis. Desde esa perspectiva y teniendo en cuenta la lógica realista de construcción de instrumentos de trabajo de campo en función de CMOs— los hallazgos presentados permiten explorar el contraste entre percepciones sobre un mismo proceso de política desde diferentes niveles de gobernanza del sistema educativo de Ecuador.

En este contexto es importante reiterar que, más allá de plantear una evaluación integral de los resultados (o incluso del impacto) de un programa en particular¹⁶, la discusión propuesta en el artículo se adentra más en responder preguntas de corte de economía política —o de interacciones sociales y relaciones de poder— que aporten a la teorización de la gobernanza educativa en países del denominado sur global. Este planteamiento devela un aporte en sí mismo del presente trabajo, en tanto, según Hickey & Hossain (2019), “[e]l análisis de [asuntos como] la crisis de aprendizaje en los países en desarrollo sufre no solo de grandes vacíos empíricos, sino también de la falta de marcos teóricos específicamente orientados a comprender la política de la calidad educativa” (p. 23).

Dicho lo anterior, los hallazgos discutidos a lo largo del texto parecen reforzar, en términos generales, la tesis de Cevallos (2016) sobre la tendencia hacia la re-centralización del sistema educativo ecuatoriano producto de las reformas emprendidas en las últimas dos décadas¹⁷. Esto puede implicar regresar a la operación de un modelo burocrático-regulado (similar al que existía previo a los años 80) que en la práctica termina subestimando márgenes de autonomía subnacional necesarios para avanzar en metas de calidad y equidad escolar (Barrenechea et al., 2023; Masino & Niño-Zarazúa, 2016). Así, por ejemplo, si bien los esfuerzos la micro planificación en el diseño y el plan de implementación del MI-UEM es una apuesta del gobierno central que contribuye a organizar la oferta educativa de acuerdo con criterios de eficiencia, la evidencia recogida en este trabajo sugiere limitaciones de estas prácticas gerenciales para alinear eficazmente la operación y coordinación del servicio educativo entre niveles de gobierno (propias del espíritu gerencial de la LOEI).

El punto anterior implica dos ideas que se entrelazan. La primera apunta a un fenómeno ampliamente estudiado desde la sociología de la educación; la interpretación y formación de preferencias de comunidades (ej. frente a algunas características del servicio educativo recibido), están significativamente condicionadas por el contexto sociocultural en el que habitan diferentes poblaciones (Ball et al., 2011). En tal sentido, es razonable pensar que una misma intervención pueda tener diferentes significados, y, por tanto, genere diferentes incentivos, entre actores y partes interesadas. En el caso de las UEMs visitadas, no todas las familias o comunidades objeto de la intervención parecen responder al tipo de incentivos (ej. asociados a asistir a IEs mejor equipadas y con docentes mejor formados) que están en mente de quienes planean políticas sectoriales. Por lo tanto, la implementación del MI-UEM puede estar viéndose afectada por la falta de herramientas de política que permitan una aproximación más explícita para entender dichas preferencias sociales — en particular, cuáles son los factores que, al menos en el corto plazo, pueden motivar a diferentes familias a aceptar la fusión de una IE en una UEM-eje— en diferentes territorios del país.

Asuntos como la aproximación de las familias a la alimentación escolar —no tanto como una precondition para el aprendizaje, como lo señalan estudios sobre el capital humano, sino como

¹⁶ El estudio de impacto de Ponce y Drouet (2017) se adentra más en este aspecto de la intervención, aunque su foco de estudio no es el MI-UEM, sino el proyecto original. La principal conclusión de los autores es que “al parecer, existe evidencia empírica que corrobora la existencia de impactos positivos en matemáticas en el año 2016. Por otro lado, no se encuentra impacto en las pruebas del año 2015, ni en lenguaje en el año 2016. Tampoco se encuentra impacto en matrícula escolar” (p. 24).

¹⁷ Esta tendencia hacia la re-centralización del Estado, luego de un periodo de descentralización, fue también documentada recientemente por parte de López-Murcia (2022), para el caso de Colombia.

una forma de expresar afecto a sus hijos— pueden ser léidas en sintonía con el punto anterior. Las pistas que arroja la evidencia recogida sobre las discrepancias entre miembros de la comunidad y las definiciones más formales de la política frente a la noción de un ‘buen’ docente —ej. uno que promulgue ciertos valores comunitarios frente a uno que cuente con herramientas pedagógicas adaptables y efectivas— también pueden ser interpretadas desde dicha perspectiva. Este tipo de lecturas coinciden con las de trabajos como el de Verger et al. (2016) o el de Parra (2022), los cuales indagan en percepciones de beneficiarios de políticas educativas en Chile y Colombia, respectivamente, para aproximarse a problemáticas de deserción escolar y desempeño académico. Ello permite, por ende, abrir preguntas más generales sobre la capacidad de aproximaciones eminentemente técnicas (como las que parecen orientar la micro planificación del MI-UEM) para direccionar la gobernanza de sistemas educativos complejos.

La segunda idea está asociada a la discusión sobre la relevancia de consolidar arquitecturas institucionales mejor equipadas para acompañar procesos de transformación educativa. Por ejemplo, el proceso de implementación observado en el estudio de Caso 1, donde una organización comunitaria pudo ser definitivo para aumentar la matrícula en la UEM-eje, es indicativo de lo fundamental que puede resultar una colaboración decidida entre autoridades nacionales y locales, y la comunidad en general, para el avance de procesos de fortalecimiento escolar. Frente a este punto, los referentes teóricos citados en la sección dos apuntan a la importancia del fortalecimiento intencionado de autoridades subnacionales, de modo que cuenten con la capacidad de mediar entre lineamientos nacionales y procesos de implementación locales (Carr-Hill et al., 2018; Masino & Niño-Zarazúa, 2016; Cárdenas, 2008; De Grauwe, 2005). En el caso particular, la evidencia del desconocimiento de servidores públicos a nivel distrital frente a decisiones centrales sobre la operación de (al menos algunos) componentes del programa en sus territorios de incidencia sugiere fisuras en esos mecanismos de gobernanza.

Finalizando la discusión de hallazgos también se trajo a colación la posible brecha que existe, a juicio de personas consultadas, entre (al menos algunas) ofertas nacionales de programas de formación docente y las necesidades efectivas de formación para atender la interculturalidad en el currículo escolar. Este tipo de diagnósticos encuentran resonancia en otros estudios realizados en Ecuador (Granda, 2018; Krainer, 2017; Rodríguez Cruz, 2017; Tuaza, 2016), los cuales reconocen que si bien el país ha hecho avances regulatorios significativos en ese frente, el sistema educativo parece experimentar dificultades para que dichos principios de adaptación pedagógica lleguen de forma decidida a las aulas de clase. Esto es indicativo, nuevamente, de la falta de un apoyo más decidido entre autoridades nacionales y subnacionales para acompañar la adaptación de prácticas pedagógicas en diferentes contextos, punto que, en línea con Verger y Normand (2015), puede suponer tensiones entre presiones externas de cumplimiento de estándares y la previsión de mayores márgenes de autonomía escolar. Otras anécdotas presentadas, como la aparente poca flexibilidad en el diseño de construcción de UEMs para hacer adaptaciones en función de la seguridad de los estudiantes, refuerzan esta idea.

A modo de cierre, queda abierta la invitación a futuras investigaciones para profundizar en los hallazgos discutidos, muchos de los cuales, debido a la complejidad de la problemática abordada —y debido al contexto en el que se recogió la información— deben ser tomados como hipótesis refinadas sobre los retos de la gobernanza educativa de Ecuador. El aporte metodológico del artículo —que se suma al grupo emergente de estudios de política educativa en América Latina que utiliza las herramientas de la ER para analizar procesos complejos de implementación— puede también inspirar esas próximas indagaciones las cuales, como se comentó en la introducción del texto, son fundamentales para poder avanzar en la identificación de factores que limitan el poder transformador de los sistemas educativos en América Latina.

Agradecimientos

Agradecemos al equipo de Econometría Consultores (Colombia) y al grupo FARO (Ecuador) por el apoyo metodológico en la realización de este trabajo. Las conversaciones con funcionarios del Ministerio de Educación de Ecuador y la generosidad de todas las personas entrevistadas fueron fundamentales para ayudarnos a comprender la complejidad del sistema educativo ecuatoriano.

Referencias

- Adams, A., Sedalia, S., McNab, S., & Sarker, M. (2016). Lessons learned in using realist evaluation to assess maternal and newborn health programming in rural Bangladesh. *Health Policy and Planning, 31*(2), 267–275. <https://doi.org/10.1093/heapol/czv053>
- Aguerrondo, I., & Chiriboga Montalvo, C. (2023). La gestión de la reforma global de la educación en Ecuador. *Cuadernos de Investigación Educativa, 14*. <https://doi.org/10.18861/cied.2023.14.especial.3388>
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2011). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge.
- Barrenechea, I., Beech, J., & Rivas, A. (2023). How can education systems improve? A systematic literature review. *Journal of Educational Change, 24*, 479–499. <https://doi.org/10.1007/s10833-022-09453-7>
- Barrera, A. (2007). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. En F. Carrión (Ed.), *La descentralización en el Ecuador: Opciones comparadas* (pp. 175–206). FLACSO.
- Baxter, J. (2019). The paradox of power in Ecuador: Governance and education reform (2007–2015). En C. Ornelas (Ed.), *Politics of education in Latin America. Reforms, resistance and persistence* (pp. 134–165). Brill.
- Brousselle, A., & Buregeya, J.-M. (2018). Theory-based evaluations: Framing the existence of a new theory in evaluation and the rise of the 5th generation. *Evaluation, 24*(2), 153–168. <https://doi.org/10.1177/1356389018765487>
- Cárdenas, S. (2008). *School-based management in Latin America. Background paper prepared for the UNESCO Education for All Global Monitoring Report 2009. Overcoming inequality: Why governance matters*. UNESCO.
- Carr-Hill, R., Rolleston, C., Schendel, R., & Waddington, H. (2018). The effectiveness of school-based decision making in improving educational outcomes: A systematic review. *Journal of Development Effectiveness, 10*(1), 61–94. <https://doi.org/10.1080/19439342.2018.1440250>
- Cervantes, R., Araujo, M. D., Salazar, P., Zambrano, S., Barreno, G., & Zuñiga, M. (2012). *Reordenamiento de la oferta educativa*. Ministerio de Educación del Ecuador - MinEduc. https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Reordenamiento_de_la_oferta_educativa.pdf
- Cevallos, P. (2016). Cambiar la arquitectura institucional del sistema escolar para mejorar la calidad educativa en Ecuador. En A. Arellano (Ed.), *Hacia una sociedad Educadora: Propuestas para el debate*. Grupo FARO.
- Cevallos, P., & Bramwell, D. (2015). Ecuador, 2007–2014: Attempting a radical educational transformation. En S. Schwartzman (Ed.), *Education in South America* (Vol. 2007, pp. 329–361). Bloomsbury Publishing.
- Dalkin, S. M., Greenhalgh, J., Jones, D., Cunningham, B., & Lhussier, M. (2015). What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation. *Implementation Science, 10*(1), 49. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0237-x>

- De Grauwe, A. (2005). Improving the quality of education through school-based management: Learning from international experiences. *International Review of Education*, 51(4), 269–287. <https://doi.org/10.1007/s11159-005-7733-1>
- Edwards Jr, D. B., & DeMatthews, D. (2014). Historical trends in educational decentralization in the United States and developing countries: A periodization and comparison in the post-WWII context. *Education Policy Analysis Archives*, 22, 40–40. <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n40.2014>
- Edwards Jr, D. B., DeMatthews, D., & Hartley, H. (2017). Public-private partnerships, accountability, and competition: Theory versus reality in the charter schools of Bogotá, Colombia. *Education Policy Analysis Archives*, 25, 1–36. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2556>
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Gilmore, B. (2019). Realist evaluations in low- and middle-income countries: Reflections and recommendations from the experiences of a foreign researcher. *BMJ Global Health*, 4(5), e001638. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-001638>
- Granda, J. S. (2018). Transformaciones de la educación comunitaria en los Andes ecuatorianos. *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, 24, 291–311.
- Hanushek, E. A., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212–232. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002>
- Hickey, S., & Hossain, N. (2019). Researching the politics of education quality in developing countries: Towards a new conceptual and methodological approach. En *The politics of education in developing countries* (pp. 22–43). Oxford University Press.
- Hurtado, E. (2007). Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes. En F. Carrión (Ed.), *La descentralización en el Ecuador: Opciones comparadas* (pp. 263–292). FLACSO.
- Jagosh, J. (2020). Retroductive theorizing in Pawson and Tilley's applied scientific realism. *Journal of Critical Realism*, 19(2), 121–130. <https://doi.org/10.1080/14767430.2020.1723301>
- Krainer, A. (2017). *Análisis del reordenamiento de la oferta educativa en el Ecuador. Un estudio de caso en las Comunidades Kichwa San Miguel Alto y San Miguel Bajo del Cantón Otavalo de la Provincia de Imbabura*. Laboratorio de Interculturalidad, FLACSO.
- Lingard, B., Sellar, S., & Lewis, S. (2017). Accountabilities in schools and school systems. *Oxford Research Encyclopedia of Education*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.74>
- López-Murcia, J. D. (2022). *Recentralisation in Colombia*. Springer International Publishing.
- Manzano, A. (2016). The craft of interviewing in realist evaluation. *Evaluation*, 22(3), 342–360. <https://doi.org/10.1177/1356389016638615>
- Masino, S., & Niño-Zarazúa, M. (2016). What works to improve the quality of student learning in developing countries? *International Journal of Educational Development*, 48, 53–65. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.11.012>
- Maxwell, J. A. (2012). *Qualitative research design: An interactive approach*. Sage publications.
- MinEduc. (2015). *Proyecto: Nueva Infraestructura Educativa*. Ministerio de Educación del Ecuador. Subsecretaría de Administración Escolar. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Proyecto-Nueva-Infraestructura.pdf>
- Moore, G. F., Evans, R. E., Hawkins, J., Littlecott, H., Melendez-Torres, G. J., Bonell, C., & Murphy, S. (2019). From complex social interventions to interventions in complex social

- systems: Future directions and unresolved questions for intervention development and evaluation. *Evaluation*, 25(1), 23–45. <https://doi.org/10.1177/1356389018803219>
- Mukumbang, F. C., Marchal, B., Van Belle, S., & van Wyk, B. (2020). Using the realist interview approach to maintain theoretical awareness in realist studies. *Qualitative Research*, 20(4), 485–515. <https://doi.org/10.1177/1468794119881985>
- Parcerisa, L. (2016). Nueva gestión pública y reforma educativa: La recontextualización de la autonomía escolar en diferentes contextos escolares en Cataluña. *Revista Portuguesa de Educação*, 29(2), 359–390. <https://doi.org/10.21814/rpe.7928>
- Parra, J. D. (2022). Decentralisation and school-based management in Colombia: An exploration (using systems thinking) of the Full-Day Schooling programme. *International Journal of Educational Development*, 91, 102579. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2022.102579>
- Parra, J. D. (2023). Realist evaluation and its role in the stages of explanatory research based on critical realism. *Journal of Critical Realism*, 0(0), 1–23. <https://doi.org/10.1080/14767430.2023.2251816>
- Parra, J. D., & Edwards Jr, D. B. (2023). Systems, complexity and realist evaluation: Reflections from a large-scale education policy evaluation in Colombia. En M. Faul & L. Savage (Eds.), *Systems thinking in international education and development: Unlocking learning for all*. Edward Elgar.
- Pawson, R. (2013). *The science of evaluation: A realist manifesto*. Sage.
- Pawson, R., & Manzano-Santaella, A. (2012). A realist diagnostic workshop. *Evaluation*, 18(2), 176–191. <https://doi.org/10.1177/1356389012440912>
- Pawson, R., & Tilley, N. (2009). Realist evaluation. En H.-U. Otto, A. Polutta, & H. Ziegler (Eds.), *Evidence-based practice: Modernising the knowledge base of social work?* (pp. 151–180). Barbara Budrich.
- Ponce, J., & Drouet, M. (2017). *Evaluación de impacto del Programa de Escuelas del Milenio*. Ministerio de Educación de Ecuador.
- Popp, E. (2022). *Thinking like an economist: How efficiency replaced equality in U.S. public policy*. Princeton University Press.
- Rodríguez Cruz, M. (2017). Unidades educativas del Milenio, educación intercultural bilingüe y (des) igualdad en el acceso a la educación en Ecuador: Un análisis desde la investigación etnográfica. *Runa*, 38(1), 41–55.
- Rolfe, S. (2019). Combining theories of change and realist evaluation in practice: Lessons from a research on evaluation study. *Evaluation*, 25(3), 294–316. <https://doi.org/10.1177/1356389019835229>
- Salter, K. L., & Kothari, A. (2014). Using realist evaluation to open the black box of knowledge translation: A state-of-the-art review. *Implementation Science*, 9(1), 115. <https://doi.org/10.1186/s13012-014-0115-y>
- Schneider, B. R., Estarellas, P. C., & Bruns, B. (2019). The politics of transforming education in Ecuador: Confrontation and continuity, 2006–2017. *Comparative Education Review*, 63(2), 259–280. <https://doi.org/10.1086/702609>
- Six, F. (2020). Trust-based accountability in education: The role of intrinsic motivation. En M. Ehren & J. Baxter (Eds.), *Trust, accountability and capacity in education system reform* (pp. 55–77). Routledge.
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer, T. (2002). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387–431. <https://doi.org/10.3102/00346543072003387>

- Tikly, L. (2015). What works, for whom, and in what circumstances? Towards a critical realist understanding of learning in international and comparative education. *International Journal of Educational Development*, 40, 237–249. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.11.008>
- Tuaza, L. A. (2016). Los impactos del cierre de escuelas en el medio rural. *Revista Ecuador Debate*, 98, 83–95.
- Van Der Sluis, M. E., Reezigt, G. J., & Borghans, L. (2017). Implementing new public management in educational policy. *Educational Policy*, 31(3), 303–329. <https://doi.org/10.1177/0895904815598393>
- Verger, A., BonaL, X., & Zancajo, A. (2016). What are the role and impact of public-private partnerships in education? A realist evaluation of the Chilean education quasi-market. *Comparative Education Review*, 60(2), 223–248. <https://doi.org/10.1086/685557>
- Verger, A., Fontdevila, C., & Parcerisa, L. (2019). Constructing school autonomy with accountability as a global policy model: A focus on OECD's governance mechanisms. En C. Ydesen (Ed.), *The OECD's historical rise in education: The formation of a global governing complex* (pp. 219–243). Springer International Publishing.
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36, 599–622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>
- Wong, G. (2018). Getting to grips with context and complexity—The case for realist approaches. *Gaceta Sanitaria*, 32(2), 109–110. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.05.010>

Sobre los Autores

Juan David Parra Heredia

International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam

parraheredia@iss.nl

Teaching Fellow in Social Ontology and International Political Economy. Ha publicado múltiples trabajos teóricos, metodológicos y empíricos sobre el análisis de sistemas educativos y enfoques realistas aplicados al estudio de la gobernanza escolar.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1902-7660>

María José Ruiz-Rivera

Université de Liège y Université Catholique de Louvain (Bélgica)

maria.ruizrivera@uclouvain.be

Doctora en Ciencias políticas y sociales de la Universidad Católica de Lovaina, Investigadora posdoctoral en la Escuela de Gestión de la Universidad de Lieja y profesora invitada en la Maestría en Estudios del Desarrollo de la UCLouvain. Sus áreas de investigación incluyen la sociología económica, los estudios del desarrollo y la política pública.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4937-7063>

Fausto Alejandro Tingo Proaño

Universidad Autónoma Metropolitana (México)

fausto_social@yahoo.es

Doctorante en Ciencias Sociales, área Sociedad y Educación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. Experiencia en docencia universitaria y educación popular en espacios no formales. Sus líneas de investigación son: política educativa, educación intercultural bilingüe, desarrollo profesional y pedagogía crítica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0795-6748>

María Ángeles Cevallos Castells

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador

mariacevalloscastells@gmail.com

Magíster en investigación en estudios socioambientales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador. Experiencia docente en programas de pregrado y postgrado, así como en espacios de evaluación de política educativa. Sus líneas de investigación son: política educativa, movilidad humana y educación para el desarrollo sostenible.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9337-0355>

archivos analíticos de políticas educativas

Volume 33 Number 20

11 de marzo de 2025

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Norte América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University* y la *Universidad de Guadalajara* de México. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España). [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brazil), SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre el concejo editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a jeanne.powers@asu.edu

Anexo 1

Según exponentes de la ER, las configuraciones CMO representan un lenguaje útil para desagregar TdC de una intervención y plantear hipótesis sobre factores que permiten o dificultan el avance de diferentes procesos o actividades de implementación. El siguiente ejemplo hipotético permite ilustrar la forma en que dicho lenguaje permite a evaluadores focalizar elementos del análisis de una intervención (hipotética) educativa enfocada en la introducción de innovaciones tecnológicas en aulas de clase:

CMO: Cuando existen buenas relaciones entre docentes y estudiantes (**C**), las innovaciones pedagógicas son recibidas con entusiasmo por estudiantes (**M**), lo cual se traduce en un mayor deseo por aprender (**O**).

Implicación metodológica: La hipótesis de partida indicaría que para que las innovaciones pedagógicas motiven un cambio de comportamiento de estudiantes, y que ello se vea reflejado, por ejemplo, en sus resultados académicos, debe existir confianza hacia sus docentes —i.e. la desconfianza, en este caso, podría implicar que los estudiantes no quieran esforzarse porque presumen que la innovación no será en su beneficio, sino que simplemente permitirá, por ejemplo, que los docentes les pongan más trabajo en casa—. En términos de información para estudiar esta CMO, el resultado final puede medirse con resultados de exámenes. En el caso del contexto (ej. nivel de confianza) este podría anticiparse con una encuesta de percepción (si existe), o también con información compartida por actores clave que indiquen cómo es el ambiente de aula en ciertas instituciones educativas. Finalmente, el estudio de mecanismos sociales —que han sido definidos como procesos de razonamiento individual y colectivo— puede llevarse a cabo a partir de entrevistas con estudiantes y/o sus padres de familia.

Anexo 2

Información de Contexto de las UEMs Visitadas

UEM 1	UEM 2	UEM 3	UEM 4
Zona sierra norte	Zona sierra norte	Zona costera	Zona costera
<p>El proyecto en esta localidad implicó la fusión de cuatro unidades educativas.</p> <p>La UEM opera desde el 2018 y los períodos escolares (2020-2021 y 2021-2022) funcionó en modalidad virtual, debido a la crisis sanitaria Covid-19.</p> <p>A diciembre de 2021, la UEM registraba 904 estudiantes matriculados. El 20% de los estudiantes participantes habitaba en zona rural y pertenecía a comunidades indígenas. Frente a la insuficiente oferta de transporte público, el programa incluyó servicio de transporte escolar.</p>	<p>La UEM-eje surgió de la fusión de cuatro unidades educativas e inició operaciones a finales del 2019.</p> <p>A octubre de 2021 (ejecución del trabajo de campo), la UEM no contaba con autorización por parte del MinEduc para el uso de las instalaciones educativas por motivos administrativos y jurídicos a pesar de estar operativa.</p> <p>De los 1.382 estudiantes matriculados en el período escolar 2021-2022, el 90% correspondía a una población mestiza y el 10% restante de origen afroecuatoriano o indígena.</p>	<p>La UEM se conformó mediante la absorción de estudiantes de tres unidades educativas.</p> <p>La UEM inició actividades en agosto de 2019 y, para el año 2021.</p> <p>A la fecha del estudio contaba con 1.159 estudiantes que se autodenominaban, en su mayoría, mestizos y una minoría de montubios o indígenas.</p>	<p>La operación de la UEM implicó la fusión de siete unidades educativas, localizadas en una de las principales vías urbanas en esta localidad.</p> <p>La UEM entró en funcionamiento en octubre del 2019. A diciembre del 2021, contaba con 2.191 estudiantes matriculados a doble jornada en modalidad matutina y vespertina.</p> <p>Los estudiantes se auto determinan, en su mayoría, como población mestiza y una minoría se considera de origen montubio. Además, alrededor del 20% de estudiantes pertenece a una población migrante de países vecinos.</p>

Fuente: adaptado de informe final de la evaluación cualitativa del MI-UEM

Anexo 3

Resumen de Instrumentos de Recolección de Información Aplicados en Cada Visita a una UEM

Tipo de instrumento	Tipo de actor	Tipo de institución
Entrevista semiestructurada	Rector/a	UEM / IE no fusionada
	Docente educación inicial	UEM IE no fusionada
	Representantes familiares de educación inicial	UEM IE no fusionada
	Estudiantes que perdieron el año escolar	UEM IE no fusionada
	Estudiantes en condición de abandono escolar	UEM IE no fusionada
	Gobierno GAD	Gobierno
	Director/a distrital	Gobierno
	Líder comunitario	Comunidad
Grupos focales	Docentes EGB y bachillerato	UEM IE no fusionada
	Unidades familiares EGB y bachillerato	UEM IE no fusionada
	Unidades familiares de otra oferta	IE no fusionada
	Unidades familiares de IE no fusionada	IE no fusionada
	Estudiantes 4to EGB	UEM
	Estudiantes 7mo EGB	UEM
	Estudiantes 10mo EGB	UEM
	Estudiantes 3ro bachillerato	UEM

Fuente: adaptado de informe final de la evaluación cualitativa del MI-UEM

Nota: IE= institución educativa, GAD=Gobierno autónomo descentralizado, EGB= Educación General Básica. Siguiendo esta información, en cada visita se realizaron 13 entrevistas (para un total de 52) y 11 grupos focales (para un total de 44).