

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Promoción 2012-2013**

**Especialización en Gestión Pública**

**Perfiles organizacionales en el proceso de implementación  
del Bachillerato General Unificado en el Colegio Nacional  
Ambato (2011 – 2013)**

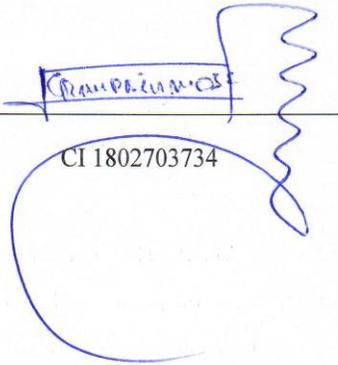
**Autor: Edwin Segundo Campaña Moya  
Directora: Doctora Analía Minteguiaga**

**Quito, 2017**



## AUTORÍA

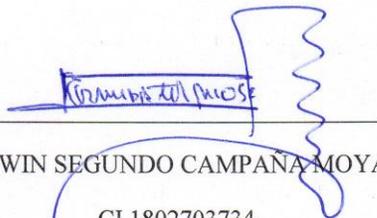
Yo, Edwin Segundo Campaña Moya, CI 1802703734, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesina.

  
CI 1802703734

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesina, de su Bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, febrero, 2017



EDWIN SEGUNDO CAMPAÑA MOYA

CI 1802703734

## **Resumen**

En el año 2011 se implementa el Bachillerato General Unificado (BGU) en el Ecuador. Esta política educativa elimina las especializaciones e implementa una malla curricular estandarizada con un tronco común inicial de materias. La investigación se orienta a la determinación de brechas entre el diseño de la política y lo que se obtiene mediante la implementación en las instituciones educativas respecto a sus perfiles organizacionales. Se analiza la base legal y se hace un mapeo de actores para definir su posicionamiento. Se utilizan las concepciones teóricas del rol que juegan las instituciones en la configuración final de la política verificándose que en efecto se generaron brechas en la aplicación diferenciada de la malla curricular por efecto de una escasa socialización y capacitación comprobándose la hipótesis.

**Palabras claves:** Educación, política educativa, educación secundaria, perfiles organizacionales, políticas públicas, implementación.

## **Abstract**

In the year 2011 the Unified General Baccalaureate (BGU) was implemented in Ecuador. This educative policy eliminates the specializations and implements a standardized curricula grid with a common initial trunk of subjects. The research orientates to determine gaps between policy design and what it obtains through the implementation in the educative institutions respect of its organizational profiles. It analyzes the legal base and makes an actor's mapping to define its position. It uses the theoretical concepts of the roll that plays the institutions in the final setting of the policy to check out that in fact it generates gaps in differential application of the curricula grid for effects of a lacking socialization and training that probe the hypothesis.

**Key words:** Education, educative policy, secondary education, organizational profiles, public policy, implementation.

A Carlos, Carlota, Patricia, Renato y Matías.

## Índice

Introducción .....	4
Capítulo I. El Bachillerato General Unificado como Política Pública .....	7
1.1. El momento de la Implementación .....	9
1.2. Perfiles organizacionales y política pública.....	11
Capítulo II. Antecedentes de la reforma educativa del bachillerato en Ecuador .....	15
2.1. Base Legal y Normativa del Bachillerato General Unificado .....	19
2.2. Los actores del Bachillerato General Unificado .....	24
Capítulo III. Implementación del BGU en el Colegio Nacional Ambato .....	29
3.1. Integración entre el Análisis Racional y el Análisis Institucional .....	31
3.2. Estabilidad Institucional.....	36
3.3. Cambio institucional .....	41
Capítulo IV. Conclusiones.....	43
Bibliografía .....	46

## **SIGLAS**

BGU	Bachillerato General Unificado
CEM	Centro Educativo Matriz
CNA	Colegio Nacional Ambato
CRE	Constitución de la República del Ecuador
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo
FESE	Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador
IPED	Instituto Pedagógico
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
MPD	Movimiento Popular Democrático
OBI	Organización del Bachillerato Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
PEI	Proyecto educativo institucional
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
RGLOEI	Reglamento General a la Ley de Educación Intercultural
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIPROFE	Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar

UNE	Unión Nacional de Educadores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## **Introducción**

El desarrollo de los pueblos está estrechamente vinculado al nivel educativo de sus habitantes, donde el mejoramiento de las capacidades y potencialidades de su población marca la diferencia a la hora de proponer soluciones a los grandes problemas nacionales. La educación en el Ecuador tomó gran impulso con la Revolución Ciudadana que dio inicio en el 2007, así lo demuestran los avances en cobertura educativa como el incremento de la tasa neta de escolaridad en el bachillerato que pasó del 47.9% en 2006 al 59.4% en el 2010<sup>1</sup>, sin embargo las reformas aún atraviesan procesos de consolidación y evaluación; este es el caso de la implementación del Bachillerato General Unificado (BGU).

Esta tesina, tiene como objetivo determinar brechas en la implementación del Bachillerato General Unificado en base al perfil organizacional del Colegio Nacional Ambato en el período Julio 5 de 2011 y Julio 31 de 2013 para lo que se hace una descripción de la base legal y normativa del diseño e implementación del BGU en el sistema educativo ecuatoriano y se analiza la implementación de dicha política pública del Ministerio de Educación de la República del Ecuador.

La investigación se orienta a comparar lo diseñado a través de la normativa y lo que se obtiene en la realidad en la implementación del BGU para determinar las brechas que surgen a partir de la influencia del perfil organizacional. En el estudio se considera de mayor importancia la variable de perfil organizacional frente a otras variables no organizacionales. Entre las variables que pudieron ser consideradas se encuentran: objetivos de la política, objetivos de aprendizaje, currículo y sistema de evaluación. En la determinación de una posible brecha, el grupo de variables no organizacionales no forman parte de la investigación o no fueron seleccionadas porque permanecen estables en el período investigado.

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado por Pablo Cevallos, Viceministro de Educación en Ginebra – Suiza en la Asamblea del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Para el año 2014 la tasa neta de asistencia en bachillerato llegó al 65.1% según “Estadística Educativa” Reporte de Indicadores del Ministerio de Educación.

Los antecedentes legales y normativos aquí reconstruidos están integrados por la Constitución de la República del Ecuador 2008, la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento, decretos, acuerdos y resoluciones de carácter ministerial. El análisis se basa en concepciones teóricas de la implementación de la política propuestas por Aguilar Villanueva (1992, 1993), las mutaciones que sufre la política pública, según concepciones de Pressman y Wildavsky (1998) y el giro que toma la política pública desde el lado institucional, cuyo abordaje teórico se extrae de March y Olsen (1997).

Se plantea la hipótesis de que existen brechas entre la norma y la implementación del BGU debido al perfil organizacional del Colegio Nacional Ambato en el período 2011 – 2013.

El Colegio Nacional Ambato fue seleccionado para este estudio en base a la aplicación de criterios de caracterización de una institución educativa: oferta educativa, tipología y participación en implementación de otras políticas educativas. En cuanto a la oferta educativa, el criterio de selección apuntó a una institución educativa que tenga oferta educativa completa como es el caso del CNA, es decir que entre sus niveles incluye desde el inicial al tercero de bachillerato y es parte de las 1200 unidades a nivel nacional con estas características. El criterio de la tipología educativa busca una unidad educativa de carácter mayor, es decir que eduque a 2280 estudiantes o más como es el caso del CNA que cuenta con 3630 estudiante de un conjunto de 817 unidades educativas mayores a nivel nacional con las misma características. El criterio de participación en la implementación en otras políticas justifica al CNA por participar en el conjunto de 83 planteles educativos de los denominados experimentales a nivel nacional y por ser participante en el programa de bachillerato internacional de un total de 239 en el Ecuador, programa en el que también atravesó procesos de implementación de política pública educativa al formar parte de los trece primeros colegios públicos del Ecuador en acceder a esta oferta educativa. Con esta caracterización se sugiere la representatividad del CNA en el estudio de caso debido a que se trata de una institución educativa que por sus características encaja en los objetivos y la proyección del Ministerio de Educación, es decir que el funcionamiento del sistema educativo ecuatoriano del futuro debe basarse en unidades educativas con oferta educativa completa (sin descartar la educación comunitaria), dotada de todos los servicios, con estándares iguales o superiores a los de bachillerato internacional, con optimización de los recursos para poder generar un verdadero impacto en la transformación de la educación ecuatoriana.

En la parte metodológica se analizó al BGU mediante revisión documental a fin de comprender el sentido original de la política y se hizo un estudio de perfiles organizacionales de la institución objeto de estudio para conocer su grado de influencia en la implementación de la política. Con la aplicación de una entrevista semiestructurada a las autoridades del CNA y a una muestra intencional del 10% de la planta docente con sentido de proporcionalidad en cuanto a edad, género y condición laboral, se recabó criterios de potenciales brechas en la implementación de la política para verificar si existieron mutaciones respecto al diseño original frente a la implementación cuyo procesamiento genera también información cuantitativa.

En la implementación del BGU intervienen una serie de actores como los diseñadores de la política pública, autoridades, docentes, estudiantes, padres de familia, gremios y la academia; el estudio consideró un mapeo de los actores y en cuanto a los gremios, los estudiantes y la academia se define brevemente sus posiciones. Esta investigación se realizó luego de dos años de implantación del BGU en el CNA, lo que permitió analizar los resultados de la implementación de la política en la primera promoción de estudiantes bajo esta reforma.

La tesina está estructurada en cuatro capítulos. El primero presenta una visión teórica de la política pública, describe sus principales concepciones y pone énfasis en la implementación desde un abordaje del papel que juegan los perfiles organizacionales. En el segundo capítulo describe la política educativa en el Ecuador, sus antecedentes y específicamente la reforma educativa a través del BGU. En el tercer capítulo se hace un análisis de perfiles organizacionales del CNA en base a una adaptación del modelo de March y Olsen (1997) a fin de comprender cómo es la institución que participa en la implementación del BGU, los criterios de la política pública, las mutaciones y finalmente en el cuarto capítulo se formulan unas breves conclusiones.

## **Capítulo I. El Bachillerato General Unificado como política pública**

La satisfacción de la demanda educativa es una problemática compleja porque involucra una diversidad de enfoques y actores empeñados en dar soluciones desde sus propios intereses y con su carga ideológica particular. Más allá de que la política pública sea decisión o acto de carácter formal se entiende que son aquellos procesos o cursos de acción para dar solución a los problemas sociales con intervención del Estado (Aguilar, 1992). Entonces, la orientación del accionar estatal en el campo educativo del BGU requiere un marco teórico centrado en los momentos de dicha política con especial énfasis en la implementación.

Se define a la política pública desde el punto de vista descriptivo institucional como “la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...”(Aguilar, 1992: 22). Partiendo de esta definición, la decisión adoptada por el Ministerio de Educación como la autoridad rectora del sistema educativo impulsó la implementación de un nuevo bachillerato, iniciando con el Acuerdo Ministerial 242 del 11 de julio del 2011<sup>2</sup>, pero la política pública no podría reducirse tan solo a una decisión sino que tiene mayor grado de complejidad.

En el caso del BGU, la decisión de la autoridad legítima (es decir, del gobierno electo) se orienta a cumplir el objetivo N° 2 del Plan Nacional de Buen Vivir 2009 – 2013 que establece la necesidad de “mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, y la política 2.2., orientada a “mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios”, y a “fomentar la evaluación contextualizada de los logros educativos de los estudiantes”. Con este fin, el Ministerio de Educación implementó el BGU determinando la naturaleza del bachillerato, su estructura, el perfil del bachiller, la malla curricular, disposición respecto al funcionamiento de bachilleratos internacionales, la malla curricular de las instituciones interculturales bilingües, adaptaciones curriculares y promociones según el Acuerdo 242-11.

---

<sup>2</sup> El Acuerdo Ministerial 242 expide la normativa para la implementación del nuevo currículo del bachillerato y entre otros aspectos describe el perfil del bachiller, la estructura y la malla curricular.

La política educativa de mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura busca resolver el problema de la baja tasa neta de matrícula en el bachillerato, que en 2007 alcanzó el 33% según el informe de la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU), y combatir los problemas de eficiencia interna del nivel secundario de estudios, según lo diagnostica el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013:

Por otro lado, el nivel secundario, además presenta serios problemas de eficiencia interna. Del 100% de alumnos que ingresan en una determinada cohorte a primer curso en un año dado, apenas el 57% termina el colegio sin desertar ni repetir (SENPLADES, 2009: 166).

A fin de evidenciar el curso de acción de la política pública, se debe destacar los dos pasos fundamentales que precedieron la implementación del BGU. El primero fue la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)<sup>3</sup>, cuerpo legal en el que por primera vez se describe al BGU, determinando una duración de tres años y la obligatoriedad estudiantil de cursarlos mediante la aprobación del denominado “tronco común” con las alternativas de Bachillerato en Ciencias y Bachillerato Técnico y la complementariedad a este último con el Bachillerato Técnico Productivo y Bachillerato Artístico. Un segundo paso fundamental fue la expedición del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural<sup>4</sup> que definía en detalle el ámbito de aplicación del BGU, su malla curricular, tronco común, horas adicionales a discreción de cada centro educativo, asignaturas optativas, bachillerato técnico, formación complementaria en bachillerato técnico, figuras profesionales, formación laboral en centros de trabajo, unidades educativas de producción y bachilleratos con reconocimiento internacional (Reglamento LOEI, Art 28:38).

La urgencia de cambios en el sistema educativo ecuatoriano y específicamente en el bachillerato determinó el inicio de un proceso que implicaba primeramente la reforma legal que sienta las bases de un cambio estructural del Ministerio de Educación. Esta situación no era específica del Ecuador, las reformas educativas habían tenido lugar también en otros países de Latinoamérica. En este contexto, un estudio de Minteguiaga (2003) sobre implementación de política educativa en Argentina analiza estos cambios determinando que se trata de un proceso productivo conformado por momentos. Se considera necesaria la caracterización del proceso de la política pública que la concibe como un todo interdependiente, interactivo, sin

---

<sup>3</sup> La Ley Orgánica de Educación Intercultural fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 417 del jueves 31 de Marzo del 2011.

<sup>4</sup> El Reglamento General a la Ley de Educación Intercultural se publicó en el Registro Oficial N° 754 de jueves 26 de julio del 2012.

dividir a estos momentos entre los de carácter político y los de carácter administrativos o técnicos (Minteguiaga, 2003).

El proceso de construcción o formación, como lo describe Minteguiaga (2003), es toda una configuración que involucra a los actores:

Los sujetos se constituyen en partícipes competentes del proceso de institucionalización de la política definiendo posiciones, espacios y brechas de intervención o de interpretación. Quizás no profundizado por estos planteos, pero fundamental para esta tesis, se encuentra la idea de que este proceso se juega en contexto socio-políticos determinados y en la dinámica cotidiana, lo que permite incorporar aspectos escasamente contemplados por otras líneas de investigación que insisten en ver a las políticas del estado como producto de decisiones unilaterales establecidas por sus agentes. Por el contrario, creemos que en la cotidianidad de estos espacios se juega también el sentido (nunca último y acabado) de las políticas estatales (Minteguiaga, 2003: 65).

Estas definiciones conducen a interpretar al BGU como una política con diferentes momentos en permanente construcción y retroalimentación que inicia con la toma de posición del Estado (la decisión política de mejorar y extender la cobertura en educación, y reformar el programa de bachillerato existente con este fin), sigue un proceso de diseño en el que juega un rol fundamental la legislación sobre el tema, y luego el momento de implementación en el que participan varios actores tanto nacionales como en el territorio. Si bien es cierto que el diseño de la política pública está definido en el Acuerdo 242, se advierte la presencia de un factor discrecional en territorio que afecta la implementación de la política. Como se observará en este trabajo a través del análisis organizacional, las características de las instituciones a implementar la política en territorio, determinarán en gran medida el éxito de la aplicación de la misma. Por esto, el proceso de la política pública señala al hecho de que la política debe innovar y reconstruir(se) en cada uno de sus momentos considerando las relaciones entre actores en escenarios que están en permanente cambio. De ahí que estos procesos deben ser considerados no solo como una intervención del Estado, ni como etapas aisladas sino más bien como una interacción continua entre momentos (etapas) y los actores involucrados.

### **1.1.El momento de la Implementación**

Reconociendo que en el momento de la implementación se presentan obstáculos y cambios (alteraciones o mutaciones) a la política original, esta tesis hará especial énfasis en este

momento. De acuerdo a Aguilar “la implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar, 1993: 45). Es decir, la implementación es una secuencia de acciones planificadas con el fin de realizar el objetivo de la política. Sin embargo, en ocasiones dicha planificación debe ajustarse a realidades sociales y territoriales complejas dificultando una implementación totalmente vertical.

La forma vinculante y vertical de implementación de la política parte de la centralidad del gobierno en la toma de decisión o la definición de políticas que luego se imparten hacia los organismos estatales y servidores públicos para conseguir los objetivos planificados

Pressman y Wildavsky describen los problemas de este modelo jerárquico, vinculante y vertical de implementación en el estudio *Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* donde muestran como el gobierno federal en Washington diseñó una política pública encaminada a “generar empleo para minorías negras y mexicoamericanas” en la ciudad de Oakland, que fracasó (1998: 15). El gobierno dotó de presupuesto al sector empresarial a fin de que incrementen instalaciones y generen los puestos de trabajo pero los empresarios no hicieron lo que debían con este presupuesto. La realidad de su aplicación fue magra, nada más ilusorio pensar que la política no sufriría alteración alguna, pensar que era solo cuestión de aplicación y cumplimiento, años más tarde se develaron un cúmulo de errores (Aguilar, 1993).

Por lo anotado se colige entonces que los diseñadores de la política deben considerar que hay otros factores que inciden o deberían incidir en el diseño, como la retroalimentación de los actores involucrados en la política ya que en términos de Pressman & Wildavsky, “las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos” (1998: 272). Bajo esta lógica se puede afirmar que el BGU se mantiene inacabado, sin que se configure en su totalidad ya que en su implementación se manifiestan procesos de resistencia, de rechazo e impugnación<sup>5</sup>, es decir, el diseño original del BGU puede ser alterado en la implementación.

---

<sup>5</sup> Analía Minteguiaga considera que la política pública no termina de configurarse sino hasta momentos de evaluación y control, en cuyo camino enfrenta diferentes procesos adversos con posiciones marcadas de los actores involucrados.

La implementación del BGU fue jerárquica porque su diseño se realizó desde un enfoque *top-down*, es decir que se diseñó en las altas esferas del Estado central y se pretendió implementar mediante un efecto comunicacional que pasa por los distintos niveles de la jerarquía burocrática hasta llegar a las instituciones de base (en este caso, los centros educativos). Según este enfoque “el curso de acción a seguir por una política, para ser efectiva, es el que procede de conformidad con la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas” (Aguilar, 1993: 78).

La implementación de una política pública al estilo arriba – abajo, es decir diseñada en las altas esferas del gobierno, desciende a través de la cadena de mando en sus diferentes niveles hasta llegar a la base operativa, donde efectivamente se implementa. En su trayectoria genera una serie de relaciones para regular las acciones entre los involucrados, tales como normas o disposiciones de carácter administrativo llegando a veces a cambiar lo que los diseñadores decidieron originalmente. Pero, este enfoque desecha el lado participativo en el diseño de la política, entendiéndose como participativo a la concurrencia de todos los niveles de los involucrados y específicamente el nivel operativo, porque en definitiva es este nivel el que implementa la política y a su vez sufre o se nutre de la influencia de variables como los perfiles organizacionales. Este tipo de implementación de la política arriba abajo dificulta también la comunicación abajo arriba cuando se necesita retroalimentar y no considera el aporte que pueden generar otros actores.

## **1.2. Perfiles organizacionales y política pública**

El análisis de la política pública hace uso de diversidad de modelos, enfoques y teorías, ligados cada uno de ellos a corrientes filosóficas, doctrinas económicas, escuelas del pensamiento administrativo, pero no definen con sentido universal el conjunto de factores que inciden en su implementación. Reconociendo que cualquier enfoque no llegaría a explicar totalmente la dinámica de la implementación, en este trabajo se considera el vínculo entre la implementación y el perfil organizacional de la institución educativa utilizada como estudio de caso.

Un estudio reciente se refiere al perfil organizacional como “un conjunto de características estructurales y funcionales que describen a una organización” (Bernardi, 2004:

2). Estas características describen a una institución sobre una serie de elementos como el estilo de dirección, nivel de formación de su personal, programas de capacitación, estabilidad laboral, políticas de género, política salarial, ambiente de trabajo, entre otros.

El análisis de la política pública vinculado a los perfiles organizacionales resulta de enorme importancia la influencia del comportamiento organizacional en la consecución de los objetivos. Los perfiles organizacionales se construyen en base a una adaptación del estudio de March y Olsen (1997) que considera la estabilidad institucional, el cambio institucional y la integración del análisis racional y del análisis institucional como factores fundamentales para describir el lado organizacional de la política pública.

Respecto a la estabilidad institucional, Rodolfo Vergara, en su estudio introductorio a *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, menciona que la cultura y los aspectos organizativos permiten que el recurso humano interprete eficazmente las disposiciones en tanto más homogénea es su cultura organizacional lo que tiende a generar la estabilidad.

El segundo factor a considerar en los perfiles organizacionales es el cambio institucional que se refiere a la influencia del medio ambiente sobre las transformaciones institucionales. Se define el cambio institucional como:

El resultado de la interacción entre institución y medio ambiente, donde el ritmo de transformación del medio ambiente es mucho más rápido que la transformación de las rutinas de las organizaciones por lo que se genera una tensión que obliga a un continuo proceso de adaptación (March y Olsen, 1997: 28).

En el tercer factor de análisis para la construcción de los perfiles organizacionales se considera una integración entre un análisis racional y un análisis institucional. Según Vergara el análisis racional se orienta a la toma de decisiones y se basa en la optimización de los recursos organizacionales, para lo que se debe seguir los siguientes pasos: primero, el tomador de decisiones examina todos los posibles cursos de acción; segundo, construye escenarios posibles a los que le conduciría la alternativa escogida; tercero, se selecciona el escenario que maximiza la utilidad, todo esto suponiendo que contamos con la información adecuada, completa y se conocen las preferencias a fin de que no varíen en el futuro (1997, 12).

Para realizar el análisis institucional es necesario definir previamente que son las instituciones. Según Rodolfo Vergara, las instituciones son el “conjunto de reglas que crean

patrones estables de comportamiento en una comunidad de individuos” (March y Olsen, 1997: 35), que les indican a las organizaciones qué pueden hacer y cómo deben hacerlo, pudiendo originarse esta normatividad en las leyes, las tradiciones y las costumbres que determinan el accionar de las personas. Para realizar un análisis institucional se deben considerar los cuatro elementos propuestos por Vergara: la estructura, los seres humanos, las decisiones que se toman y el entorno o contexto dentro del cual existe la organización.

En cuanto al primer elemento, la estructura, Rodolfo Vergara indica que se debe identificar como están diseñados los niveles jerárquicos, la autoridad y los procesos mediante los cuales se obtienen los productos o servicios organizacionales (2010, 21). Para el estudio del segundo elemento, el factor humano, Vergara propone un enfoque que incorpore un análisis del liderazgo y de las estructuras informales (relaciones entre colegas fuera del trabajo), a fin de que se pueda comprender como son las personas que conforman la organización (2010, 26); luego, en el tercer elemento, la toma de decisiones, se debe describir el proceso de toma de decisiones de la organización y como reducirlas a fin de convertirlas en rutinas de manera que permita minimizar la incertidumbre (2010, 31). Finalmente, en el cuarto elemento, el entorno, el mismo autor indica que se debe analizar las principales relaciones institucionales con el exterior, es decir la manera de vincular a los estudiantes que más tarde entregará a la sociedad con un perfil de formación, evolución del mercado de trabajo, los lugares donde pueden desarrollar prácticas (2010, 33).

Se precisa la integración entre análisis racional y análisis institucional para comprender el accionar del recurso humano ante la implementación de una política pública, porque es a partir de las tradiciones y las normas institucionales donde nace su comportamiento, es decir que llega la disposición de la política, la institución aplica su forma tradicional de asimilar los cambios de acuerdo a su estructura formal o informal por lo que esta integración es la base fundamental para determinar el grado de estabilidad institucional y la apertura al cambio.

En síntesis los perfiles organizacionales son características que describen a una organización considerando factores de estabilidad, actitud al cambio y el análisis institucional y racional. Constituye un modelo alternativo de análisis de política pública, estructurado a partir de la obra de March y Olsen y el aporte introductorio de Rodolfo Vergara.

Es de enorme importancia también, una descripción de los antecedentes normativos del BGU para conocer el camino recorrido en el campo legal. Esto acompañado de un mapeo de actores que permite evidenciar su posición respecto a la implementación de las nuevas reglas del juego.

## Capítulo II. Antecedentes de la reforma educativa del bachillerato en Ecuador

La inestabilidad política del país en el apogeo neoliberal causó serias escoriaciones al sistema educativo ecuatoriano, en parte debido a los ajustes en el gasto público, a las medidas de austeridad fiscal y por la ausencia de una política educativa integral. El incrementalismo envolvía al sistema educativo que aplazaba implacablemente las reformas, los gobiernos se ocuparon de mantenerse en el poder, de congraciarse con los gremios que intentaban levantar voces de protesta, y sobre todo de mantener un *statu quo* internacional para el acceso a préstamos, postergando la creación de un sistema educativo público gratuito y de calidad como salida a la marginación y al subdesarrollo. Era evidente la influencia de los postulados del Consenso de Washington<sup>6</sup>, que privilegiaban el pago de deuda externa a costa de reducir los presupuestos de educación, salud y de toda la inversión social. En dicho periodo lo primordial era el control del equilibrio macro-económico y mantener una buena relación con los organismos multilaterales, lo que significó un claro menosprecio de la centralidad que debe tener el ser humano en la economía, la política pública y el Estado.

Dentro de la política educativa, una descripción acertada del bachillerato ecuatoriano es la de una amalgama de propuestas tanto públicas, privadas y de ONGs que ofertaban los colegios tradicionales y que ocasionaron la existencia de múltiples modelos, todos desarticulados y que ahondaban las condiciones de desigualdad en términos de competencias entre los bachilleres ecuatorianos. Existían bachilleratos experimentales, técnicos e internacionales con una gama de especializaciones y menciones en los títulos entregados (principalmente en el lado técnico-ocupacional). Todos trabajaban por su lado. Los gobiernos locales determinaban su injerencia educativa según su visión particular, las ONGs ponían sus propias reglas, los organismos internacionales lo hacían de igual manera, mientras el Ministerio de Educación perdía la rectoría del sistema educativo nacional.

La influencia externa era tan marcada que “el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial impulsaron en América Latina varias iniciativas de reforma educativa, que se realizaron con la tutela y los créditos de esos organismos” (UASB, 2011: 12). Es así como a

---

<sup>6</sup> En la obra *Asedios a lo imposible*, Alberto Acosta y Fander Falconí, definen al Consenso de Washington como un conjunto de políticas de estabilización y programas de ajuste neoliberales e identifica diez componentes: austeridad y disciplina fiscal, reestructuración del gasto público, reforma tributaria, privatización de las empresas públicas, establecimiento de un manejo cambiario competitivo, liberalización comercial, desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales, apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa, flexibilización de las relaciones económicas y laborales, garantía y cumplimiento de los derechos de propiedad privada.

partir de 1990 se desarrollaron los proyectos de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB) y de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB-PRODEC). El PROMECEB se orientó al fortalecimiento de la educación rural y urbana marginal mediante la implementación de los Centros Educativos Matrices (CEM) y de los Institutos pedagógicos (IPED), puso especial énfasis en el recurso humano, currículo, textos y mejoras a la infraestructura de planteles centrales en cada red. Estas redes planteaban una institución educativa central dotada de todos los servicios para atender varias escuelas satélites que no contaban con infraestructura adecuada, recurso humano capacitado y profesionalizado y que no brindaban oferta educativa completa.

Según el informe final de ejecución y resultados de los dos proyectos previamente mencionados, titulado “Primer proyecto de desarrollo social: Educación y capacitación en el Ecuador” en el PROMECEB y el EB-PRODEC se consideraron aspectos de descentralización administrativa en los CEM y Direcciones Provinciales de Educación cuya estrategia consistía en agrupar a los maestros en las redes para mejorar la calidad educativa, capacitar a la planta docente, dar cobertura de educación inicial, mejorar la educación especial, desarrollar materiales educativos y promover un sistema de asesoramiento educativo, además el proyecto se orientó al mejoramiento de la educación para adultos y la capacitación. (Banco Mundial, 2000: 3) El programa EB-PRODEC aprobado el 17 de Diciembre de 1991 estuvo vigente hasta el 31 de Diciembre de 1999, y contemplaba educación y capacitación, salud y nutrición, inversión social y desarrollo rural, financiado por el Banco Mundial cuyos resultados fueron parcialmente satisfactorios pero contribuyeron a estimular la reforma educativa principalmente en la educación básica. Lo importante de este programa era señalar cómo durante la época neoliberal las reformas educativas restaron poder a la institución rectora que debía ser el Ministerio de Educación, generando procesos de corto plazo que no podían ser sostenidos en el tiempo ya que una vez concluido el período del préstamo el Ministerio no se encontraba suficientemente involucrado en el tema como para poder continuar con el modelo. Adicionalmente el modelo de unidades ejecutoras por fuera del ministerio, también sufría de un constante cambio de personal lo que afectaba cualquier posibilidad de construcción de memoria institucional, clave para el fortalecimiento de los procesos.

También en la década de los noventa surge un intento por cambiar el bachillerato ecuatoriano impulsado por la Universidad Andina Simón Bolívar, que logra que su Programa

de Reforma Curricular del Bachillerato sea aplicado en una red de colegios del país con el carácter de pilotaje y experimentación en cumplimiento del Acuerdo Ministerial N. 4889 de Agosto de 1995. Este proyecto eliminaba la elección temprana de una especialización que quizá marcaba toda la vida de la persona porque implícitamente obligaba a seleccionar su campo laboral, planteaba ya en ese entonces un tronco común de asignaturas a ser cursadas por los estudiantes de los cuartos y quintos cursos, en sexto curso tomaban las materias optativas que le permitían hacer aproximaciones a la vocación y que eran elegidas de entre un grupo por las instituciones educativas según su realidad local. El título que se entregaba era de bachiller en ciencias, no se mencionaba ninguna especialización, posibilitando así la continuación de los estudios superiores con un amplio abanico de posibilidades. Ya en el campo curricular, de las dieciséis asignaturas que normalmente tomaba un estudiante de bachillerato, se reducían a nueve pero en cambio se ganaba en profundidad (UASB, 2011: 52).

La propuesta de la UASB fue bastante innovadora, pero no se extendió a nivel nacional, quizá faltó voluntad política, quizá influyeron otros factores, pero en definitiva no dejó de ser un pilotaje, un proyecto de carácter experimental que pudo haber alcanzado grandes resultados, que de hecho realizó importantes contribuciones como las ya mencionadas y además de las innovaciones en base a los requerimientos de actualidad.

Otro intento de reforma del bachillerato ecuatoriano fue impulsado por Gustavo Noboa Bejarano, Presidente de la República del Ecuador (2000-2003) mediante su Decreto Ejecutivo 1786 del 21 de agosto del 2001<sup>7</sup>; este decreto no restringía el trabajo desarrollado por la red de colegios del proyecto de la UASB sino que planteaba la coexistencia con las modalidades tradicionales de bachillerato.

El grado de asimetría en la formación de bachillerato en el Ecuador determinaba también una gran heterogeneidad de los conocimientos, de hecho coexistían planteles experimentales, colegios con formación de bachillerato internacional y las comunes instituciones denominadas nacional que formaban bachilleres con distinto acervo cognoscitivo. Esta premisa disparó una especie de categorización de las instituciones educativas, unas con un alto grado de demanda estudiantil y otras en cambio con reducida aceptación.

---

<sup>7</sup> Publicación en el Registro Oficial N° 400 29 de Agosto del 2001

El 26 de noviembre del 2006 mediante referéndum impulsado por Alfredo Palacio, Presidente de la República (2005-2007), se convirtió en Política de Estado a las ocho políticas del Plan Decenal de Educación 2006-2015, que fue un referente de cambio del sistema educativo. Este plan contempla en su cuarta política una cobertura de al menos el 75% de matrícula en el bachillerato para quienes están en la edad correspondiente (UNICEF, 2013). Esta política fija la necesidad de reforma del bachillerato a fin de mejorar su calidad y cobertura poblacional.

El período de la Revolución Ciudadana, iniciado en el 2007, se caracteriza por la ruptura de la hegemonía neoliberal imperante en el Ecuador hasta ese entonces. Rafael Correa inicia su gestión encontrando un sistema educativo secuestrado por la injerencia partidista del Movimiento Popular Democrático (MPD), boicoteado continuamente con paros y huelgas por los gremios educativos, principalmente la UNE y mercantilizada por las élites dominantes. Para cambiar esta precariedad el gobierno rediseñó el marco constitucional, legal y reglamentario que sentó las bases de la reforma educativa con la recuperación de la rectoría del sistema educativo por parte del Ministerio de Educación. Desde un enfoque de universalización que implicó la recuperación y construcción de infraestructura se tomaron varias decisiones como la eliminación del pago por matrícula y materiales didácticos en escuelas y colegios fiscales, fortalecimiento del programa de desayuno escolar y la dotación gratuita de textos escolares y uniformes a fin de generar igualdad de oportunidades, y el incremento de la cobertura educativa.

Este período también inició la revalorización de la profesión docente con un amplio programa de evaluación que identificó las necesidades de capacitación y formación profesional, mismas que fueron impartidas a los maestros en universidades nacionales y del extranjero, más tarde se realizaron programas de homologación de las remuneraciones y recategorización docente que justiprecia el trabajo del magisterio ecuatoriano. En cuanto a la infraestructura, la construcción de las Unidades Educativas del Milenio contribuyó a la modernización de la educación en el Ecuador ya que poseen aulas estandarizadas, laboratorios, biblioteca, comedores, amplios espacios recreativos y de práctica deportiva con una capacidad instalada para atender a 2,280 estudiantes en dos jornadas. Este mejoramiento de las potencialidades de los actores del sistema educativo arroja resultados satisfactorios en cuanto a la calidad y cobertura del sistema educativo ecuatoriano como el cumplimiento de los

objetivos del Plan Decenal de Educación 2006 – 2015. Esto le permitió al Ecuador alcanzar una ubicación estándar o igual a la media en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) diseñado por el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El TERCE evaluó lectura, escritura, matemática y ciencias naturales en cuarto y séptimo año de educación básica en Ecuador y el equivalente de tercero y sexto año de educación básica en quince países de América Latina. Además se aplicó una encuesta de factores asociados al proceso de enseñanza y aprendizaje. Dicho estudio es de carácter comparativo con el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de donde se desprende que el Ecuador es uno de los países que más ha superado el nivel alcanzado en el 2006, cuando se aplicó el SERCE en el que ocupó los últimos lugares.

### **2.1. Base Legal y Normativa del Bachillerato General Unificado**

La Constitución del Ecuador, aprobada mediante referéndum del 28 de septiembre del 2008, en el Art. 26 expresa que “la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado”, así se sienta la base constitucional que más tarde serviría de marco para las reformas educativas. El Art. 28 de la CRE expresa que la educación “responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente” (2008). Haciendo una abstracción de este enunciado, merece especial atención el carácter obligatorio de cursar el nivel de bachillerato, esto implica una gran responsabilidad del Estado y a la vez un enorme desafío, por lo que el plan decenal de educación en su política cuarta apunta a un 75% de cobertura encaminado a la observancia constitucional.

Dos aspectos de trascendental importancia para el Estado son: en primer lugar la conformación del sistema nacional de educación en sus niveles de inicial, básica y bachillerato con sus “instituciones, programas, políticas, recursos y actores” según lo expresa el Art. 344 de la CRE y en segundo lugar la declaración de la rectoría del gobierno central respecto al sistema educativo, cuyos postulados se orientan a la recuperación del control del sistema

educativo y a la libertad y autenticidad frente a la injerencia corporativa, extranjera o multilateral.

La expedición de la Constitución de Montecristi fija la ruta para la recuperación y el fortalecimiento de la institucionalidad, entendiéndose como tal al acervo de normas y relaciones sociales. Esta base viene a armonizar otras aspiraciones estatales como la construcción de un sistema de educación pública de alcance nacional, la universalización de la educación básica y secundaria, el mejoramiento de la calidad educativa y la renovación de leyes que por el paso del tiempo se habían vuelto obsoletas e inaplicables.

En concordancia con lo establecido por la Constitución de Montecristi, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (PNBV) establece en su segundo objetivo “mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” cuyo fundamento radica en que “una educación de calidad favorece la adquisición de saberes para la vida y fortalece la capacidad de logros individuales” (SENPLADES, 2009: 161). El mismo documento establece la necesidad de “mejorar la calidad de educación inicial, básica y media en todo el territorio nacional” (SENPLADES, 2009:172). Así aunque no existe una relación directa entre BGU y PNBV 2009 – 2013, dicho plan tiene implicaciones para el accionar estatal en materia educativa y para la reforma del Bachillerato. Entonces con objetivo, política y metas se espera que al menos el 20% de los alumnos del tercer año de bachillerato alcancen una calificación de “buena” en matemática y que mínimo un 8% alcancen “muy buena”; para la asignatura de lenguaje en cambio se espera que los estudiantes del tercer año de bachillerato alcancen al menos un 15% “muy buena” (SENPLADES, 2009: 176).

Además con la Constitución de Montecristi, inicia la actualización del cuerpo legal, así a finales del 2009, se comienza el debate sobre una nueva ley de educación cuyos resultados se ven cristalizados con la publicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el Registro Oficial el 31 de Marzo del 2011, lo que da origen al BGU, donde podemos encontrar su primer postulado en el Art. 43 que se ilustra en el siguiente cuadro:

## Cuadro N° 1

### Bachillerato General Unificado



Fuente: LOEI, 2011 Art. 43. Elaboración propia

En esta base legal se advierte ya un diseño del nuevo bachillerato, se puede encontrar las características más importantes como su duración y las dos modalidades, se identifica un tronco común a cursar y la formación complementaria de carácter científico y para el campo laboral. Además el Art. 45 de la LOEI pone énfasis en la homologación de los títulos de bachiller entregados y su habilitación para continuar los estudios universitarios en las diferentes carreras.

Más de un año después, el 26 de julio del 2012, se publicó el Reglamento General a la LOEI en el Registro Oficial N° 754, en el que se delimita el campo de acción del BGU en el sistema educativo nacional. Los artículos 28 y 29 del Reglamento definen el ámbito y la malla curricular del BGU. El ámbito de aplicación del BGU es para aquellas personas que como requisito hayan culminado la educación básica, se recalca el carácter obligatorio de este nivel educativo, a cuyo término se entregará el título de bachiller; y, se deja la malla curricular como potestad del nivel central de la autoridad educativa nacional quienes considerarán técnica y pedagógicamente lo apropiado en cuanto al número de horas por asignatura.

De acuerdo al Reglamento, las personas que atraviesan el nivel de bachillerato, tomarán el denominado tronco común, horas adicionales y asignaturas optativas de acuerdo según los artículos 30, 31 y 32. El “tronco común” constituye un conjunto de “asignaturas generales” a ser cursadas semanalmente en el primero, segundo y tercer año del BGU, durante el primer año deben cursar 35 períodos, en el segundo año igualmente 35 períodos y en el tercer año 20 períodos. En cada uno de los años, la institución educativa puede definir 5 períodos a discreción institucional con sentido de pertenencia al proyecto educativo institucional (PEI) conocidas como horas adicionales. Además en el tercer año de BGU, aquellas instituciones que ofertan bachillerato en ciencias ofrecen 15 horas de asignaturas optativas, a elección de los estudiantes. De acuerdo al citado Reglamento, en cuanto al bachillerato técnico, quienes cursen esta modalidad recibirán formación complementaria correspondiente a 10 períodos semanales para primer curso, 10 para segundo y 25 para tercero<sup>8</sup>.

A lo largo de la vida estudiantil suelen ocurrir cambios de modalidad de bachillerato por diversas circunstancias, esto ha sido normado en el Artículo 33 del Reglamento a la LOEI determinándose que de la modalidad de bachillerato técnico puede haber cambios al bachillerato en ciencias al siguiente año, de así ser la preferencia estudiantil, pero no puede ocurrir lo contrario, es decir del bachillerato en ciencias no se puede realizar cambios al bachillerato técnico. La modalidad de bachillerato técnico, paulatinamente realiza aproximaciones de sus estudiantes al campo laboral, en este contexto, el RGLOEI garantiza la formación en centros de trabajo y en unidades de producción de propiedad de las instituciones educativas como lo establecen los artículos 36 y 37 de la citada norma reglamentaria.

Continuando con el descenso de la jerarquía de la norma en el contexto de la implementación del BGU, arribamos a su diseño, el deber ser o la noción de como se espera se ejecuten las acciones que modificarán una situación inicial en el campo educativo. El Acuerdo Ministerial N° 242-11 del 5 de Julio del 2011 emite la normativa para la implementación del nuevo currículo de bachillerato. Según el Acuerdo, el BGU tiene como meta el cumplimiento de estándares, para ello se define el número de horas apropiado según la asignatura a través de la malla curricular<sup>9</sup> elaborada por la autoridad educativa nacional. Sin embargo cada

---

<sup>8</sup> Artículo 34 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

<sup>9</sup> La malla curricular del BGU se describe en el Cuadro N° 1

institución educativa puede realizar adecuaciones de acuerdo a su “naturaleza, contexto o necesidad” siempre y cuando sean aprobadas por dicha autoridad.

**Cuadro N° 2**

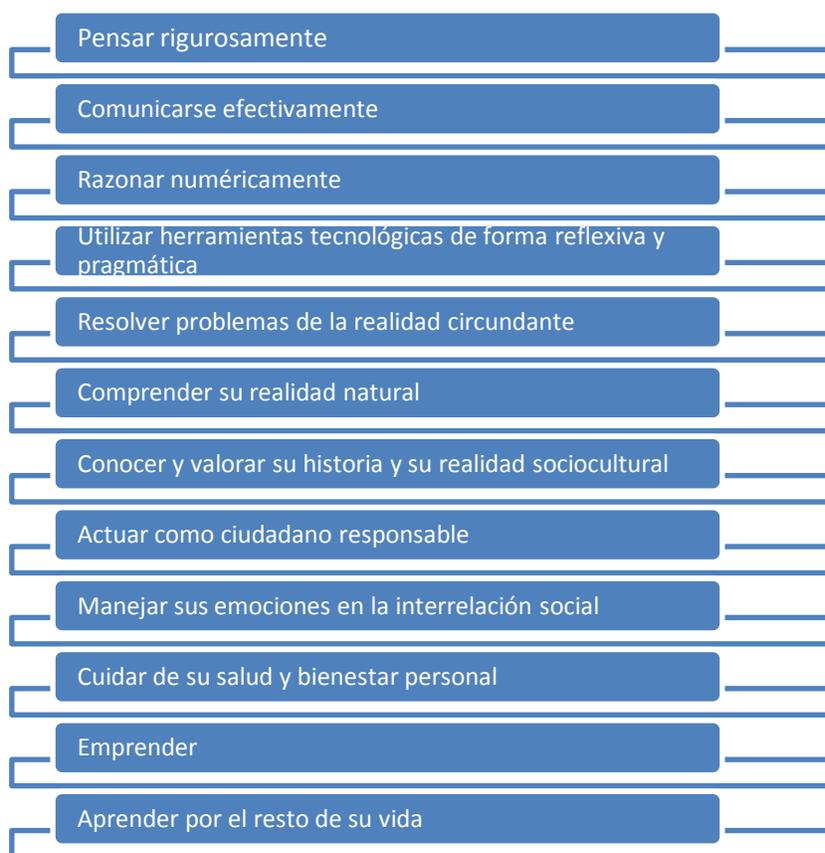
**Malla curricular del Bachillerato General Unificado**

<b>ASIGNATURAS</b>	<b>PRIMER AÑO HORAS</b>	<b>SEGUNDO AÑO HORAS</b>	<b>TERCER AÑO HORAS</b>
Física	4		
Química	4		
Físico Química		4	
Biología		4	
Historia y Ciencias Sociales	4	4	
Lengua y Literatura	4	4	4
Matemática	4	4	4
Idioma Extranjero	5	5	5
Emprendimiento y Gestión		2	2
Desarrollo del Pensamiento Filosófico	4		
Educación para la Ciudadanía		4	3
Educación Física	2	2	2
Educación Artística	2	2	
Informática Aplicada a la Educación	2		
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>20</b>
Horas a discreción de cada plantel (Bachillerato Ciencias)	5	5	5
Horas adicionales al Bachillerato en Ciencias	0	0	15 (optativas)
Horas adicionales al Bachillerato Técnico	10	10	25
<b>Total Bachillerato en Ciencias</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>
<b>Total Bachillerato Técnico</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>

Fuente: Acuerdo 242-11 Nuevo currículo del bachillerato. Elaboración propia

En el nivel de bachillerato, luego de aprobar el tercer año, el Ministerio de Educación otorgará el título de Bachiller de la República y el estudiante estará en posibilidad de continuar sus estudios superiores así como también de iniciar un emprendimiento o ingresar al campo laboral. En este contexto lo esperado como producto final se describe en el siguiente gráfico.

**Gráfico N° 1**  
**Perfil de salida del bachiller ecuatoriano**



Fuente Reglamento a la LOEI Art. 2. Elaboración propia

## 2.2. Los actores del Bachillerato General Unificado

En cuanto a los actores involucrados en cada momento de la política pública del Bachillerato General Unificado se identifican a los diseñadores del BGU que fueron sobre todo funcionarios y autoridades del Ministerio de Educación articulados dentro de un grupo de trabajo que se llamó Gerencia del Nuevo Bachillerato Ecuatoriano.

El momento del diseño del BGU inició en 2007 con la realización de una evaluación al bachillerato vigente en el Ecuador, posteriormente a esta evaluación, en el 2009 se inició una serie de talleres que contaron con la participación de especialistas educativos, docentes, padres de familia y estudiantes, quienes durante dos años debatieron la estructura del BGU desde sus propias experiencias y necesidades. El diseño del BGU estuvo liderado por Freddy Peñafiel, quien desde diciembre del 2010<sup>10</sup> fue Gerente del Nuevo Bachillerato Ecuatoriano. Su gerencia organizó equipos multidisciplinarios que recogieron los aportes de estudiantes, padres de familia, maestros, gremios y de la academia destinados a la construcción del BGU. Dichos aportes lograron la fundamentación filosófica (determinar y defender su universalización y el mejoramiento de la calidad y cobertura del bachillerato) y pedagógica (se diseñó la malla curricular y se delineó el perfil de salida del bachiller ecuatoriano) que se basó en el marco legal establecido tanto por la Constitución de la República como por la LOEI.

Estas definiciones fueron sometidas a la revisión de Gloria Vidal, Ministra de Educación, quien expidió el Acuerdo Ministerial 242-11. Dicho Acuerdo, firmado a mediados del 2011, establecía que el BGU sería aplicado para el año lectivo 2011-2012. Teniendo en cuenta que en dicho momento faltaban meses para el inicio del año lectivo, que los maestros se encontraban en periodo vacacional y con escasa capacitación, que los contenidos curriculares no se encontraban definidos, que la oferta educativa de la mayoría de planteles no cumplía con los requerimientos del nuevo bachillerato, y que no existían textos y guías para los estudiantes por lo que se debió flexibilizar la implementación del proyecto. Elemento de esta flexibilización fue la determinación de que el BGU se aplicaría únicamente para los estudiantes que iniciaban el primer año de bachillerato.

Se debe anotar que actores como la Unión Nacional de Ecuador (UNE) y la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), organizaciones que se opusieron tanto a la reforma de la educación básica como a los procesos de evaluación docente y a la LOEI, no participaron en el debate durante el diseño del nuevo bachillerato y se resistieron a su implementación. Entre septiembre y octubre de 2011 organizaron protestas liderados por Mariana Pallasco, presidenta de este gremio, argumentando que el BGU no fue socializado, que existió improvisación, falta de capacitación a los maestros, falta de incorporación de los

---

<sup>10</sup>Freddy Peñafiel fue designado Gerente del Nuevo Bachillerato Ecuatoriano mediante Acuerdo Ministerial 0596-10 publicado en el Registro Oficial N. 343 del viernes 17 de diciembre del 2010.

actores educativos en el diseño del BGU, y eliminación de asignaturas como Cívica, Realidad Nacional y Educación Ambiental; además calificó al BGU como un bachillerato formador de generalistas (estudiantes no especializados).<sup>11</sup>

Una de las manifestaciones que causó mayor impacto fue la protagonizada por estudiantes del Colegio Mejía de la ciudad de Quito con apoyo de la FESE el 15 de Septiembre del 2011 en la que hubo enfrentamiento con miembros de la Policía, resultando afectado el estudiante Edison Cosíos por un impacto en el cráneo por una bomba lacrimógena que más tarde causó su muerte. Según Lady Morales, Presidenta de la FESE, el BGU fue improvisado ya que el 80% de maestros, estudiantes y padres de familia desconocían este proyecto, sin embargo ratificó la posibilidad de diálogo con la Ministra Vidal<sup>12</sup>. El BGU también fue objeto de observaciones por parte de Enrique Ayala Mora, Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), quien calificó al BGU de “ilegal y antinacional”. De acuerdo a una nota periodística Ayala Mora<sup>13</sup>:

Sostuvo que el proyecto no solo que es inconveniente para el país, sino que es ilegal ya que hay una violación grosera de la Ley de Educación Intercultural [...] al señalar que la norma determina que el principio fundamental de la educación ecuatoriana debe realizarse por competencias; sin embargo, asegura que un equipo improvisado inventó una nomenclatura que solo aquí se utiliza, esto es, que el diseño curricular va a partir de destrezas con criterio de desempeño, cuando la ley determinaba que deberá hacérselo por competencias.

El proyecto no se orienta alrededor de competencias sino de destrezas, redujeron groseramente el objetivo educativo, y lo que es más grave, volvieron a la educación un centro de entrenamiento, en donde la reflexión no es lo central, sino aprender a hacer, aseveró el Rector, al insistir que esto no es preparar ciudadanos y ciudadanas que van a enfrentar la tecnología del siglo XXI, sino trabajadores de la maquila. ([www.ecuadorinmediato.com](http://www.ecuadorinmediato.com), 2011)

En respuesta a dichas críticas Gloria Vidal señaló un “problema de legitimidad de los interlocutores” (Vidal, 2011) asegurando que existen otros gremios que también deben ser considerados, como la Red de Maestros por la Educación o el Frente Unido de Trabajadores por la Educación, entre otros. La posición de la UNE frente al BGU se mostró totalmente

<sup>11</sup> Mariana Pallasco, Presidenta de la UNE en continuas entrevistas y declaraciones a los medios de comunicación como Teleamazonas, RTU, Diarios La Hora, El Comercio, El Universo, Ultimas Noticias, publicaciones digitales la república, [ecuadorinmediato.com](http://www.ecuadorinmediato.com), entre mayo, diciembre del 2011, 2012.

<sup>12</sup> Lady Morales, Presidenta de la FESE en entrevista con RTU el 8 de Septiembre del 2011.

<sup>13</sup> Enrique Ayala Mora en declaraciones sobre la posición de la Universidad Andina Simón Bolívar, disponible en [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=162732](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=162732)

antagónica y renuente, inclusive llegaron a auto marginarse del debate del BGU sosteniendo que su propuesta para el nuevo bachillerato no había sido considerada. Sin embargo, de acuerdo al Ministerio la propuesta había sido rechazada porque carecía de representatividad (su propuesta había sido construida con la participación de un mínima fracción de los maestros, solo aquellos pertenecientes a la UNE). Es posible que su rechazo a esta y otras políticas en el sector educativo hayan respondido a un claro desplazamiento de su protagonismo y a su poder dentro del sistema educativo público.

Los estudiantes si fueron afectados inicialmente porque los programas no estaban listos para el inicio del año lectivo 2011-2012, los maestros desconocían sobre el BGU porque aún estaban en la fase de capacitación; es decir, algunas de las impugnaciones a la política de BGU por parte de estos actores fueron acertadas, sin embargo no se reconocía la urgencia de reformar el bachillerato en Ecuador. Además, se observa que otros intereses podían estar en juego. Este es el caso de la UASB que pudo sentirse desplazada pues su proyecto de bachillerato unificado, aplicado en algunas instituciones, estaba siendo reemplazado por un nuevo modelo nacional. Así, desde este espacio se señalaron errores de la política que tenían que ver con malla curricular, competencias y destrezas con criterio de desempeño, lo que generó dudas sobre las motivaciones detrás de las declaraciones del Rector de dicha institución.<sup>14</sup>

Los cambios al bachillerato orientados a mejorar su calidad y cobertura, eran necesarios, pero no se daban. Esto en parte porque los gobiernos preferían no tocar esta problemática y continuaban aplazando las reformas y con ello la inestabilidad política que podía generar gremios como la UNE que habían probado su capacidad de movilización y de organización de grandes paralizaciones nacionales que afectaban las actividades educativas. Seguramente el momento de la implementación del BGU demostró algunas falencias y problemas tanto de diseño como logísticas pero si la política pública es una serie de momentos que siempre se retroalimentan, pasar a la implementación (así sea con falencias) era necesario para poder ubicar dichos problemas y rediseñar.

---

<sup>14</sup> Declaraciones de Enrique Ayala Mora, Rector de la UASB 02-Dic-2011 en el Periódico Digital Ecuador Inmediato. Disponible en [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=162732](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=162732)

En definitiva solo existieron intentos de reforma del bachillerato ecuatoriano que no pasaron a constituir políticas de carácter universal (nacional) sino que se quedaron en el nivel de pilotaje o experimentación a partir de 1995 hasta la implementación del BGU.

### **Capítulo III. Implementación del BGU en el Colegio Nacional Ambato**

Esta investigación inició con una revisión del proceso de la política pública y sus momentos, poniendo especial énfasis en la implementación para lo cual se consideró un estudio de perfiles organizacionales del CNA. Luego se abordaron los más importantes intentos de reforma educativa en el Ecuador respecto al bachillerato y la base legal del BGU. Finalmente se hizo un mapeo de los actores de la política educativa frente al nuevo bachillerato con su posicionamiento frente a la implementación del BGU.

Este capítulo analiza el rol de los perfiles institucionales en la implementación de la política pública, basado en una adaptación del modelo planteado por March y Olsen (1997), constituido por la integración entre análisis racional y análisis institucional, la estabilidad institucional y el cambio institucional.

En primer lugar se trata la integración entre análisis racional y análisis institucional. En cuanto al análisis racional se ilustra la toma de decisiones desde la estructura del CNA, considerando que el nivel operativo se limita al cumplimiento de disposiciones y muy escasamente o en el sentido marginal se eligen cursos alternativos de acción. El análisis institucional considera la estructura de la organización; el factor humano con su nivel de educación, edad, género, relación laboral y remuneraciones; también se hace un abordaje de la toma de decisiones a nivel institucional y se analiza el entorno dentro del cual existe el CNA y su interrelación con otras organizaciones.

En segundo lugar se analiza la estabilidad institucional iniciando con la cultura organizacional para lo que se investiga sobre formación y vocación profesional mediante resultados de la entrevista sobre valores y normas; también se indaga sobre la obediencia del recurso humano del CNA a las normas y específicamente al acuerdo 242-11 de implementación del nuevo bachillerato para lo que se utiliza como aproximación, un análisis de percepción del BGU frente al bachillerato anterior.

Finalmente se analiza el cambio institucional para lo que se abordan los factores de influencia del medio ambiente y su interacción con la institución mediante los siguientes factores de análisis: conocimiento sobre la normativa y origen del BGU, currículo y contenidos del BGU y estrategias de adaptación. Con el modelo planteado se aplicaron entrevistas de carácter semiestructurado, de donde se extrajo la información sobre como ocurrió la apropiación del BGU según los perfiles organizacionales.

**Cuadro N° 3**  
**Matriz de Operacionalización de las variables**

<b>VARIABLE INDEPENDIENTE: PERFILES ORGANIZACIONALES DEL COLEGIO NACIONAL AMBATO</b>							
<b>CONCEPTUALIZACIÓN</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>SUBDIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>ITEMS</b>	<b>FUENTES</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	
Conjunto de características estructurales y funcionales que describen a una organización	Integración entre análisis racional y análisis institucional	Estructura	Organismos	Número	Docentes y autoridades del CNA	Entrevista Revisión documental	
		Recurso humano	Cantidad	Número			
		Toma de decisiones	Número de eventos	Número			
		Entorno	Número de eventos	Número			
	Estabilidad institucional	Cultura organizacional	Nivel de formación	Técnico Tercer nivel Cuarto Nivel			
			Vocación profesional	Si / No			
			Obediencia de los individuos a las normas	Observancia			Si / No
	Cambio Institucional	Capacitación	Cantidad	Número			
		Percepción BGU frente al Bachillerato anterior	Calificación	Mejor / Peor			
<b>VARIABLE DEPENDIENTE: IMPLEMENTACIÓN DEL BACHILLERATO GENERAL UNIFICADO</b>							
<b>CONCEPTUALIZACIÓN</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>SUBDIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>ÍTEMS</b>	<b>FUENTES</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	
Conjunto de las acciones a llevar a cabo siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido	Malla curricular	Asignaturas	Cantidad	Número	Docentes y autoridades del CNA	Entrevista Revisión documental	
	Estructura del BGU	Años / Semestres / Períodos	Aprobación	Aprueba Reprueba			
	Perfil de salida del bachiller ecuatoriano	Destrezas	Logro	Aprueba Reprueba			

Fuente: Investigación. Elaboración propia

### **3.1. Integración entre el Análisis Racional y el Análisis Institucional**

El análisis racional se orienta al cumplimiento de la implementación del nuevo Bachillerato General Unificado diseñado por el Ministerio de Educación, no existe elección de alternativas por lo jerárquico y vinculante de la disposición. Se consideró también la participación de varios sectores involucrados en el sistema educativo con miras a obtener un escenario planificado (un bachillerato acorde a las necesidades actuales) considerando la maximización de resultados (ingreso a la educación superior o vinculación al mundo del trabajo), contando con la suficiente información para implementar la política pública.

En cuanto a la aplicación del análisis racional en el CNA, por ser de carácter operativo, se siguen las disposiciones de carácter vinculante, emanadas de los niveles superiores del modelo de gestión, razón por lo que no se elige de alternativas sino que se limita a la ejecución.

#### **3.1.1. Estructura**

El análisis institucional considera primero a la estructura del CNA, el nivel jerárquico está integrado por el Consejo Ejecutivo, un Rector que es la primera autoridad, seguido por los Vicerrectores que son la segunda autoridad en su orden y un Inspector General que constituye la tercera autoridad institucional. Entre los organismos que rigen la vida institucional del CNA tenemos a la Junta Superior de Directivos y Profesores, Consejo Ejecutivo, Gobierno Escolar, Gobierno Estudiantil, Junta de Directores de Área, Junta de curso, Comité Institucional y Comisiones Institucionales.

Del análisis de la estructura institucional se desprende que es de carácter vertical con una cadena de mando bien definida para implementar las normas y políticas que emanan de autoridad superior, con miras a alcanzar los objetivos planificados. En el caso de la implementación del BGU, en base a la estructura, las disposiciones se cumplieron, teniendo incidencia en la elaboración de distributivos de trabajo acorde a los nuevos contenidos, más allá de “la inmediatez de la aplicación de la reforma y la falta de socialización de los contenidos” (D. Palma, comunicación personal, 18 de Noviembre del 2013).

El CNA cuenta con una estructura completa, razón por la que en el 2006 el CNA inició el proceso para insertar a la institución como parte de la Organización del Bachillerato Internacional (OBI), siendo parte del grupo inicial de instituciones que implementaron esta

política educativa. Con esto se caracteriza al CNA como una institución educativa con una estructura adecuada y con experiencia en implementación de nuevas políticas.

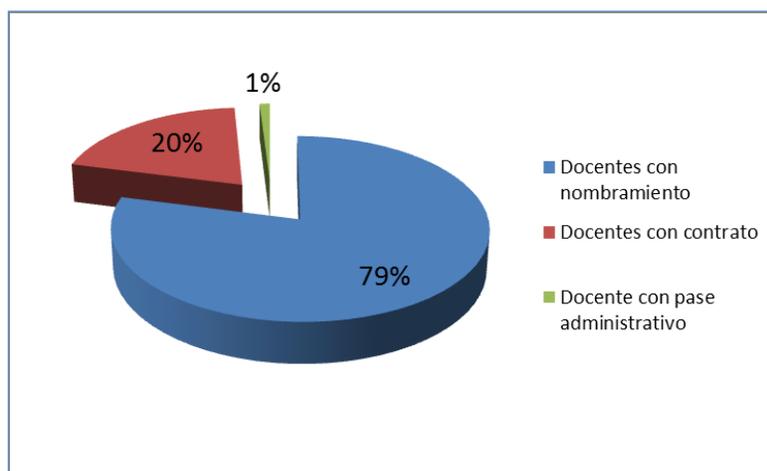
### **3.1.2. Recurso Humano**

El recurso humano del CNA tiene un nivel directivo integrado por Rectorado, dos Vicerrectorados, una Inspección General y una Subinspección General cuyas funciones son desempeñadas por un 60% de personal masculino y un 40% femenino. Al 31 de marzo del 2014, el 60% de personal masculino laboraba con nombramiento y el 40% de personal femenino mediante encargo. Los factores de relación laboral y de género denotan un estilo conservador, tradicional y patriarcal de la dirección que frente a la implementación del BGU puede representar algún grado de resistencia al cambio pero no de manera determinante debido a que el equipo directivo ha generado un alto grado de compromiso con la proyección estratégica institucional, es decir la relación laboral de nombramiento o encargo en una función directiva y si es hombre o mujer quien ocupe esos cargos no incide directamente en el éxito o fracaso de la implementación del BGU.

La planta docente del CNA tiene 106 profesionales de la educación de los cuales 84 personas tienen nombramiento que equivale al 79%, 21 personas laboran bajo contrato que representa el 20% y una persona labora con pase administrativo que equivale al 1%, una vez analizada la relación laboral en sus porcentajes se advierte que hay consistencia en el talento humano para la implementación del BGU debido a la continuidad que pueden tener las directrices respecto a la implementación de carácter jerárquica y vertical.

## Gráfico N° 2

### Planta docente del Colegio Nacional Ambato por situación laboral



Fuente: Base de datos de Recursos Humanos del Colegio Nacional Ambato. Elaboración propia.

En cuanto al género, de un total de 106 profesionales de la educación, 73 son mujeres lo que equivale al 69% y 33 son hombres con un equivalente del 31% lo que evidencia el predominio de la mujer en el nivel operativo del proceso de enseñanza-aprendizaje. De estas cifras se colige entonces que las maestras más que duplican al porcentaje de maestros que laboran en el plantel lo que haciendo relación con la presencia femenina en el nivel directivo se invierte la representatividad pasando al predominio masculino si se hace relación con la condición laboral de los varones en puestos directivos, pues todos tienen nombramiento en cambio que las mujeres en este nivel desempeñan sus funciones directivas desde el encargo.

El promedio de edad de las maestras y maestros de la institución es de 51 años, de ahí que se puede deducir que atravesaron sus períodos de formación educativa entre las décadas de los ochentas y noventas bajo la influencia de un sistema educativo con hegemonía neoliberal y con la influencia de gremios como la UNE que sometían al gobierno con paralizaciones pero con carencia de propuestas mediante el cual se mantenía al bachillerato como fue diseñado hace varias décadas.

**Cuadro N° 4**  
**Docentes del Colegio Nacional Ambato por grupo de edad**

<b>EDAD</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>% HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>	<b>% MUJERES</b>	<b>TOTAL</b>	<b>% TOTAL</b>
<b>21 – 30</b>	<b>1</b>	<b>0.94</b>	<b>4</b>	<b>3.77</b>	<b>5</b>	<b>4.72</b>
<b>31 – 40</b>	<b>5</b>	<b>4.72</b>	<b>6</b>	<b>5.66</b>	<b>11</b>	<b>10.38</b>
<b>41 – 50</b>	<b>11</b>	<b>10.38</b>	<b>21</b>	<b>19.81</b>	<b>32</b>	<b>30.19</b>
<b>51 – 60</b>	<b>11</b>	<b>10.38</b>	<b>29</b>	<b>27.36</b>	<b>40</b>	<b>37.74</b>
<b>61 – 70</b>	<b>6</b>	<b>5.66</b>	<b>12</b>	<b>11.32</b>	<b>18</b>	<b>16.98</b>
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>32.08</b>	<b>72</b>	<b>67.92</b>	<b>106</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Base de datos de Recursos Humanos del Colegio Nacional Ambato. Elaboración propia

Las remuneraciones de las autoridades institucionales van desde los 817 USD (categoría G) hasta los 1250 USD (categoría E) sin retribución adicional por el cargo que desempeñan y la responsabilidad que conlleva. En este caso se puede advertir inconformidad respecto a su remuneración debido a que perciben sueldos iguales a los maestros sin ser retribuidos por la responsabilidad de la gestión institucional aseverando que “los cambios en la legislación hicieron que desaparezca el denominado funcional que le daba al personal directivo una retribución adicional por sus labores”. Según se conoció en este estudio, “los Rectores de los colegios tienen documentos habilitantes emitidos por el Ministerio de Relaciones Laborales en el que se fija sus remuneraciones en consideración a las características institucionales, pero que no ha sido aplicado aún por falta de financiamiento”. (S. Barreno, comunicación personal, 18 de noviembre del 2013). En los casos de las otras autoridades –Vicerrector, Inspector General y Subinspector General, “no existe ningún pronunciamiento para retribuir el trabajo que realizan lo que constituye un factor desmotivante en el desempeño de su trabajo que comienza a generar una tendencia de puestos directivos con encargo y no a nombramiento porque no habrá concursantes que postulen a estos cargos”. (M. Cevallos, comunicación personal, 14 de Noviembre del 2013).

### 3.1.3. Toma de decisiones

La toma de decisiones a nivel institucional (como todas las instituciones educativas) ha sido limitada a partir del funcionamiento del nuevo modelo de gestión del Ministerio de Educación, mediante el cual se toma decisiones en los niveles superiores como los Circuitos, Distritos, Zonas y Planta Central; además, el modelo contempla la eliminación de las Colecturías, es decir las unidades educativas ya no hacen gestión presupuestaria. Frente a la política pública, el CNA es de carácter operativo, razón por la que no se toman decisiones, “solo se han presentado inquietudes o sugerencias que deberán ser comunicadas como parte de la retroalimentación, estando a la espera de que se inicien jornadas de evaluación del BGU”. (S. Barreno, comunicación personal, 18 de noviembre de 2013)

### 3.1.4. Entorno

Para analizar el entorno se considera la incidencia de los cambios de la jornada laboral de los docentes a ocho horas de trabajo diario en la institución lo que posibilita el desarrollo de tareas complementarias dentro del horario en razón de que los profesionales de la docencia también son servidores públicos y el nivel salarial deriva en una gran inconformidad en cuanto al aspecto remunerativo, manteniéndose a la espera de la recategorización<sup>15</sup>. Se considera que la situación económica de los maestros es un pendiente del Ministerio de Educación sea por la recategorización o por la justipreciación<sup>16</sup> que deben recibir debido principalmente al incremento de su jornada laboral a ocho horas diarias igual que todos los servidores públicos lo que ha conducido a que el personal docente tenga que prescindir de los otros trabajos que realizaban antes y que le daba fuentes adicionales de ingreso, lo que generaba conflictos derivados del horario asignado.

Lo afirmado prologa a los hallazgos de esta investigación en el sentido de que el incremento de la jornada laboral del personal docente a ocho horas ha logrado democratizar el acceso al trabajo de los profesionales del sistema educativo, “debido a que el horario a tiempo completo es un limitante para ocupar otro cargo, sirviendo para terminar con ciertos privilegios que se daban con muchos maestros que desempeñaban entre dos y hasta tres

---

<sup>15</sup> Los procesos de recategorización se realizaron a partir del 2014, 2015 y de las categorías H, I a la G en el 2016.

<sup>16</sup> La justipreciación es un principio laboral que busca retribuir a igual trabajo con igual remuneración; es decir, si se incrementaron las horas de trabajo del personal docente debería incrementarse también su remuneración por el trabajo adicional desarrollado para propender a una justa valoración del trabajo.

trabajos en escuelas, colegios y universidades mientras otro grupo de maestros principalmente jóvenes no podían acceder ni a un solo trabajo por lo que engrosaban el segmento de profesionales desempleados” (E. Salinas, comunicación personal, 11 de noviembre del 2013).

De lo anotado se puede advertir cierta inconformidad de la planta docente en cuanto a la remuneración y la jornada laboral que sin duda incide en la apropiación diferencial del BGU, pero desde el punto de vista de las autoridades la jornada laboral está dentro de lo normal y las remuneraciones del docente son las adecuadas aunque consideran que las responsabilidades directivas si deben tener el estímulo económico.

A pesar del descontento por remuneraciones y jornada laboral, aspectos que tendrán cambios después de aplicada la homologación y recategorización salarial, las autoridades advierten resistencia al cambio en la planta docente ocurrida principalmente al inicio de la implementación del BGU, por lo que dentro de estos criterios se evidencia apropiación diferencial en la implementación del BGU.

Un criterio que debe ser analizado muy detenidamente es la edad de la planta docente debido a que a mayor edad, pueden presentarse mayores dificultades en la implementación de nuevas políticas por razones tecnológicas, resistencia al cambio, entre otros factores propios de las personas que están al final de su carrera profesional o pertenecen a la tercera edad. Esto supone falta de compromiso que conduce a la apropiación diferencial del BGU.

Una relativa resistencia no significó ausencia de dificultades como la falta de capacitación de los docentes en los nuevos contenidos curriculares expresando por ejemplo el caso de profesores destinados a impartir la asignatura de Física Química en donde los docentes capacitados en Física tuvieron problemas en Química y los de Química en Física. Sin embargo se superaron los inconvenientes pero pueden persistir continuidades como la priorización de contenidos de la primera temática en detrimento de la otra, que no es materia de este análisis porque se debería probar en investigación con los estudiantes.

### **3.2. Estabilidad Institucional**

Aquí se verán dos cosas: la existencia o no de una cultura organizacional homogénea tendiente a un alto nivel de cohesión de la organización y la obediencia de los individuos a las normas. Esto nos ayudará a analizar la implementación desde los criterios de formación profesional y vocación profesional.

Las autoridades del Colegio Nacional Ambato tienen formación de tercer y cuarto nivel en ciencias de la educación y de habilidades gerenciales en la gestión educativa, desde el nivel directivo organizacional, expresan su visión crítica y propositiva sobre el BGU; más, el 100% de ellos consideran que la tarea planificadora y de diseño corresponde a organismos especializados. La planta docente del CNA tiene un alto nivel de formación profesional que permitió una asimilación sostenida en el nuevo contenido curricular, dando como resultado una apropiación de la política, que si bien es cierto es satisfactoria, hay una visión crítica respecto a la forma de la implementación del BGU, dejando entrever cierto malestar por la ausencia de consenso organizacional en el diseño porque se arguye que “tienen la capacidad docente de aportar desde las instituciones educativas en el proceso de construcción de la reforma educativa” (M. Cevallos, comunicación personal, 14 de noviembre del 2013).

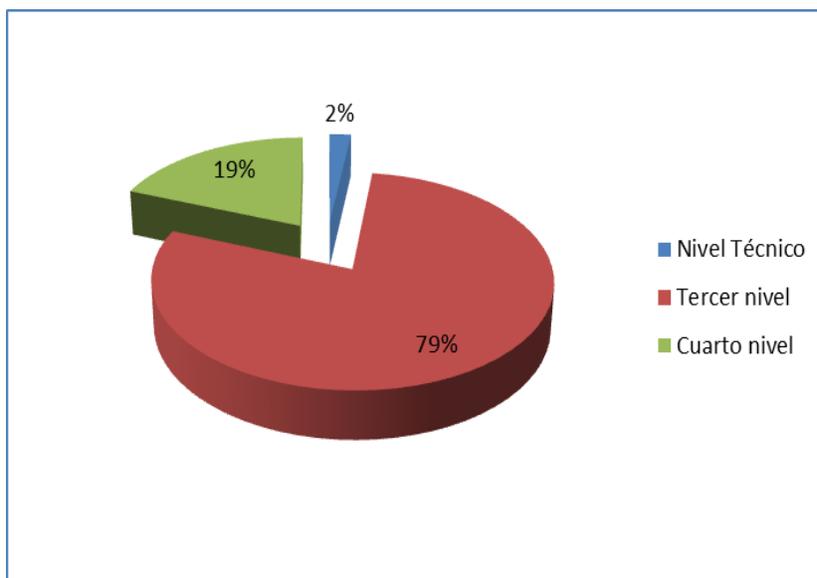
En cuanto a la formación profesional, el 2% de maestras y maestros del CNA tienen título a nivel técnico, el 79% posee el título de Licenciatura en Ciencias de la Educación en las diferentes especialidades correspondiente al tercer nivel, habiéndose formado principalmente en la Universidad Técnica de Ambato, Universidad Central del Ecuador y la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo. El 19% del personal docente posee un título de cuarto nivel afín al sistema educativo<sup>17</sup>, habiendo cursado sus estudios en la Universidad Técnica de Ambato, la Universidad Tecnológica Indoamérica, la Escuela Superior Politécnica del Ejército, la Universidad Técnica Particular de Loja y marginalmente en otras Universidades. De la planta docente, aproximadamente un 17% se acogerá a procesos de jubilación en el corto o mediano plazo y cerca de un 40% lo hará dentro de 10 años.

---

<sup>17</sup> Según se desprende de la base de datos de Recursos Humanos del Colegio Ambato.

### Gráfico N° 3

#### Nivel de formación profesional de la planta docente del Colegio Nacional Ambato



Fuente: Base de datos de Recursos Humanos del Colegio Nacional Ambato Elaboración propia

Además, de sus afirmaciones se puede deducir que el nivel de formación profesional incidió directamente en la apropiación de la política por la facilidad en la comprensión del nuevo contenido curricular, el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación y por la aplicación de nuevas y variadas estrategias metodológicas; lo que permitió la asimilación de la nueva malla curricular, condiciones que hacen menos posible (aunque no descartable) la adopción de un currículum oculto; es decir, lo que se enseña difiere de lo que se debe enseñar por la aplicación de una malla curricular alterna.

Con el fin de descubrir la vocación profesional de la planta docente, se indagó si aceptaría otra oferta de empleo mejor remunerada a lo que un 30% del personal docente respondió que sí la aceptaría con la tendencia de que debería ser dentro del ámbito educativo, pero 70% no lo haría, de lo que se desprende un alto grado de pertenencia vocacional a la profesión docente, no obstante se pone reparos a que “se cambiarían de trabajo siempre y cuando se mejore su estabilidad laboral que últimamente se ha visto amenazada por desplazamientos de personal ante la implementación de unidades educativas y circuitos del nuevo modelo de gestión” (M. Núñez, comunicación personal, 15 de Noviembre del 2013). Haciendo relación a la influencia de la vocación profesional con la apropiación de la política

pública, existe la posibilidad de que factores de no pertenencia vocacional incidan en la apropiación del BGU. Sin embargo hay indicios de una fortaleza en la vocación profesional que ha permitido implementar el BGU en el CNA en observancia de la norma.

El nivel directivo institucional registra opiniones divididas respecto a una hipotética aceptación de otro trabajo mejor remunerado coincidiendo inicialmente en que “se cambiarían de trabajo dentro del mismo campo educativo con una marcada tendencia a trabajar en instituciones de educación superior o en cargos directivos con mejores condiciones salariales”, lo que revela un alto grado de vocación profesional y una formación orientada exclusivamente al campo educativo. (M. Núñez, comunicación personal, 15 de Noviembre del 2013). Dentro de este criterio existe apropiación diferencial de la política pública, tanto el equipo directivo como los maestros evidencian un alto grado de pertenencia vocacional, pero que sin embargo no genera un compromiso con la reforma.

La indagación de los criterios de formación y vocación profesional del personal del CNA arrojan resultados, de que un 79% del personal tiene formación de tercer nivel, el 19% tiene formación de cuarto nivel y solo el 2% es de nivel técnico que describen una cultura organizacional ligeramente heterogénea que se sume que contribuye a la apropiación del BGU.

En cuanto a la obediencia de los individuos a las normas, se consideran dos partes, el análisis de la legislación que rige las operaciones del CNA y específicamente lo relacionado a la implementación del BGU, lo que se contrasta con la indagación del conocimiento de la base legal y normas para la implementación del BGU obteniendo que un 70% de docentes actúa en base al cuerpo legal y el 30% lo hace con cierto grado de improvisación o adaptaciones de acuerdo a su criterio debido a que desconoce la norma o aún no la aplica.

Del análisis del conjunto de normas que rigen la vida institucional, se identifica que parten de la Constitución de la Republica, la LOEI como base legal, Reglamento a la LOEI, planificación estratégica, del Proyecto Educativo Institucional (PEI), aprobado el 21 de mayo de 2013 por la Dirección Distrital de Educación Intercultural Ambato 1, mediante Registro N° 205 que recopila al Código de Convivencia, el Programa de Participación Estudiantil, el Plan de reducción de Riesgos y el Plan de Protección Integral Estudiantil, acuerdo 242-11 y la normativa para la implementación del currículo del nuevo bachillerato constituyen una serie de normas formuladas como asignaciones de deberes y responsabilidades como una

herramienta regulatoria de las actividades institucionales para evaluación del cumplimiento de objetivos y metas. En este contexto, no se advierte una totalidad de obediencia institucional al cumplimiento de las norma por lo que puede existir apropiación diferencial en la implementación del BGU, lo descrito deja la posibilidad de aplicación de adaptaciones de currículo o aplicación de currículo oculto.

En la indagación a la planta docente sobre el porqué del BGU se manifiestan criterios muy diversos, un 20% de docentes desconocen efectivamente el programa del BGU, al indagar más allá sobre conocimientos de la base legal un 30% de maestros considera que son disposiciones ministeriales, solo un 20% lo ubica en la necesidad de cambio del sistema educativo nacional, la formación de bachilleres críticos y reflexivos y solo un 10% la sitúa en el Acuerdo Ministerial 242 de Julio 5 del 2011, la LOEI y su Reglamento y la CRE donde encontramos la malla curricular e identificando al menos dos objetivos del BGU destacando principalmente la preparación del bachiller para continuar sus estudios superiores y su preparación para la vida, sin embargo se advierten dificultades en la implementación de esta política pública como “la inexistencia de canales de comunicación de ideas innovadoras o ajustes que deberían hacerse al currículo considerando que las observaciones que pueden realizarse no trascienden a instancias superiores”.(C. Ramírez, comunicación personal, 18 de Noviembre de 2013)

En cuanto a las autoridades de la institución, el 100% conoce con exactitud el origen, los objetivos, fines, perfil de salida del bachiller, malla curricular y la normativa relacionada con el BGU, posiblemente por su función. En este contexto, en cuanto al conocimiento de la base legal y al diseño mismo del BGU, la planta docente se no se apropia adecuadamente de la política pública; pues, no conocen lo que se persigue con la reforma, destacando que no existe retroalimentación de regreso en la cadena de mando.

La “inclusión de otros contenidos adicionales para reforzar la asignatura o la supresión de lo innecesario a criterio del docente”, (E. Salinas, comunicación personal, 11 de Noviembre del 2013) se advierte que un 10% de docentes puede incurrir en ciertas modificaciones curriculares pero el diseño curricular de esta reforma da cierto criterio de flexibilidad que se introdujo en la política.

La eliminación de ciertas asignaturas consideradas de base para las carreras universitarias por la profundidad con la que se abordaban, han sido movilizadas a los campos

optativos en donde priman convergencias de las viejas concepciones sobre el fuerte de cada institución educativa, así lo determina la malla curricular institucional del CNA, donde se consideran prioritariamente las asignaturas de química y biología, antiguo fuerte institucional, esto puede considerarse un cabo suelto que urge ser ajustado mediante la estandarización de la parte optativa del BGU, lo que se enmarca dentro de la flexibilidad en base a la oferta institucional según lo expresado por la Ministra Vidal en concordancia con el Acuerdo 242-11.

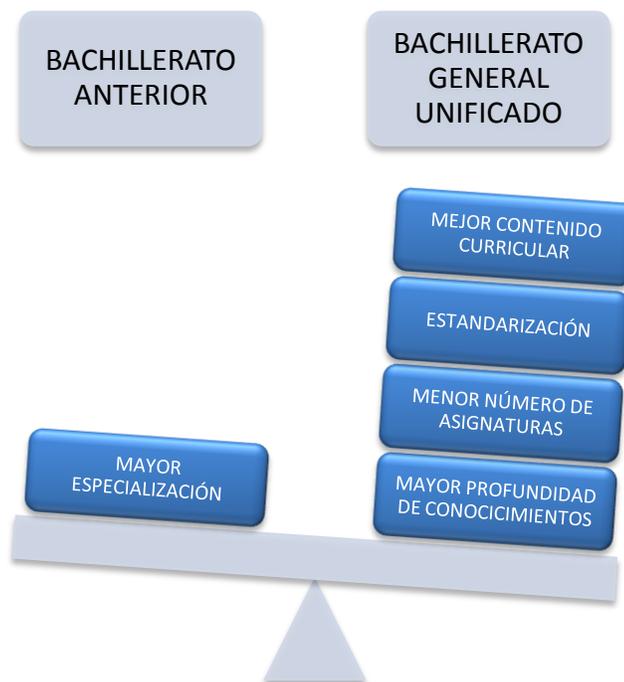
### **3.3. Cambio institucional**

Para analizar el cambio institucional se consideran dos factores: la capacitación y la percepción del BGU frente al bachillerato anterior. El cambio institucional debe iniciar junto con un proceso de capacitación, la que respecto al BGU “fue carente de oportunidad y con cierto grado de improvisación, considerada más como una socialización de lineamientos generales antes que un adiestramiento técnico y a profundidad y la planta docente tuvo que auto prepararse” (L. Montenegro, comunicación personal, 16 de Noviembre del 2013). Como dato revelador se establece que los contenidos de los cursos deben ser abordados en mayor cantidad de períodos y con más profundidad a fin de que se conviertan en verdaderos programas de formación continua, encontrando desventajas como la “desnacionalización de los contenidos y el trato netamente teórico de las temáticas”(D. Palma, comunicación personal, 18 de Noviembre del 2013).

En cuanto a la percepción del BGU frente al bachillerato anterior, el 93% del personal docente del CNA considera que el BGU es mejor que el bachillerato anterior, su argumentación obedece a la aplicación de una malla con un mejor contenido curricular y al menor número de asignaturas, que permite un abordaje de contenidos con mayor profundidad que deviene en la estandarización cognoscitiva del bachiller ecuatoriano en su perfil de salida. Pero el 7% de entrevistados opina lo contrario, es decir que el bachillerato anterior fue mejor, esgrimiendo su argumento en el mayor grado de especialización que alcanzaban los estudiantes de una especialidad respecto a las otras lo que posibilitaba la continuación de los estudios universitarios en carreras como medicina, derecho e ingenierías que “requieren de conocimientos previos con alto grado de especialización”, puntualizando la necesidad de hacer ajustes para asegurar la consecución de los objetivos de esta política. (R. Salas, comunicación personal, 18 de noviembre de 2013).

### Gráfico N° 4

#### Percepción docente sobre la calidad del BGU frente al bachillerato anterior



Fuente: Entrevistas población objeto de estudio Colegio Nacional Ambato Elaboración propia

Desde el punto de vista de las autoridades se estima que el BGU supera ampliamente en calidad al bachillerato anterior bajo la premisa de que todos los bachilleres tienen igualdad de oportunidades, acceden a un conjunto de contenidos estandarizados y posibilita la evaluación a un conglomerado estudiantil formado en igualdad de condiciones, pero “los resultados se podrán advertir con el ingreso a la educación superior o la vinculación al trabajo”. (S. Barreno, comunicación personal, 18 de noviembre de 2013)

En el análisis de este criterio, docentes y autoridades perciben que el BGU es mejor que el bachillerato anterior sin llegar a ser unánime, persistiendo un 20% de maestros entrevistados con cierto grado de pesimismo lo que conduce a una apropiación diferencial del BGU de los maestros de la institución educativa.

#### **Capítulo IV. Conclusiones**

El objetivo de esta tesina es determinar las brechas entre la implementación del Bachillerato General Unificado en el Colegio Nacional Ambato y el diseño del BGU durante el período Julio 5 de 2011 y Julio 31 de 2013. La hipótesis es que las brechas están vinculadas a los perfiles organizacionales del CNA en la implementación del nuevo modelo de bachillerato por las características organizacionales de la institución, la planta docente y la oferta educativa existente. En esta investigación se realizó un análisis de los perfiles organizacionales con la adaptación del trabajo desarrollado por March y Olsen en *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, que identifica los factores de estabilidad institucional, cambio institucional y la integración entre el análisis racional y el análisis institucional como parte del análisis de la política.

Para describir la influencia organizacional del CNA en la implementación del BGU, a fin de probar o rechazar la hipótesis, se entrevistó a una muestra del 60% del personal directivo y al 10% de maestros; la intencionalidad de la muestra se determinó por el carácter cualitativo de la investigación. Las categorías conceptuales estuvieron acompañadas de una metodología de carácter cualitativo y revisión documental y los resultados se enmarcaron en la temporalidad y en la espacialidad planteada. Se realizó también un análisis del marco legal de la política educativa del BGU y mediante un mapeo se abordaron las posiciones de los actores educativos respecto al nuevo bachillerato.

Esta investigación advierte dos limitantes: el primero por la inexistencia de un modelo teórico que vincule a los perfiles organizacionales con el análisis de la política pública y en segundo lugar por el período examinado que abarca los dos primeros años de implementación del BGU y no contempla comparativos de índices de resultados educativos.

Esta investigación concluye que si es posible aplicar un análisis de política pública vinculado a los perfiles organizacionales, diseñando un modelo en base a la adaptación de las teorías del redescubrimiento del papel que juegan las instituciones. El análisis de la implementación de una política pública a partir de los perfiles organizacionales muestra gran utilidad para determinar las brechas frente a lo planificado, lo que puede obedecer a factores no considerados en el momento del diseño y que pueden ser descubiertos con este tipo de estudio, resaltando también la importancia de la retroalimentación de los procesos.

Los actores educativos tradicionales relacionados con la implementación de política educativa y que tenían poder de convocatoria o veto han sido desplazados, sus inconformidades han perdido representatividad porque carecen de propuestas innovadoras que contribuyan a mejorar la calidad y a ampliar la cobertura educativa en cambio los perfiles organizacionales de las instituciones educativas asumen las disposiciones con mas sentido de discernimiento.

Las remuneraciones, la jornada laboral y la capacitación del personal docente en temas curriculares no favorecieron una adecuada implementación del BGU debido a que no hubo incremento de sueldos, se aumentó la jornada de trabajo a ocho horas y no se capacitó oportunamente lo que condujo a la resistencia a la implementación de la nueva política.

Las percepciones de los docentes sobre el nuevo BGU frente al Bachillerato anterior muestran expectativas favorables hacia la nueva política, pero existe también alguna incertidumbre por la eliminación de las especializaciones. Un alto porcentaje de docentes consideran que el BGU es mejor que el Bachillerato anterior con ciertos reparos en que no se consideraron los aportes que se pueden generar desde las instituciones. Concomitante con ello un menor porcentaje de docentes persiste en su percepción de que el Bachillerato anterior es mejor que el actual debido al alto grado de especialización que alcanzaban los estudiantes, lo que les permitía vincularse de manera adecuada a la educación superior.

En el criterio de actitud al cambio, los docentes del CNA presentaron cierta resistencia a la implementación del BGU, principalmente por los aspectos de socialización y capacitación en cuanto a currículo, lo que disminuyó su aplicación y determinó de esta manera una apropiación diferencial de la política.

La brecha entre el diseño del BGU y su implementación lo determinan la aplicación diferenciada de currículo unas veces con supresiones y otras con incrementos de contenidos que tienen origen en la ausencia de socialización y capacitación oportuna y también la falta de retroalimentación desde la institución educativa.

Por lo expuesto, esta investigación concluye que se confirma la hipótesis de la existencia de brechas entre la implementación del BGU en el CNA y el diseño de la política debido al accionar de la cultura organizacional y la correlación entre perfiles organizacionales de la institución y dicha implementación que se expresa principalmente en la aplicación diferenciada del currículo, y necesidades de socialización y capacitación. Los perfiles

organizacionales de las instituciones educativas juegan un papel preponderante en la implementación de la política educativa que no termina de configurarse hasta la evaluación y retroalimentación, ya que las instituciones o el nivel operativo son la base organizativa de nuevas políticas.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (1992). *La Hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ayala, E. (2011) *Para rector de Universidad Andina, bachillerato general unificado es ilegal y antinacional*. Ecuador Inmediato. Recuperado de [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=162732](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=162732)
- Banco Mundial (2000). *Ecuador First Social Development Project: Education and Training (EB-PRODEC)*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/projects/P007107/social-development-education-training-eb-prodec?lang=es&tab=details> Fecha de consulta: 25.01.2016
- Bernardi, A. (2004). *Atributos, habilidades, perfiles y tensiones: un marco conceptual (IAPG)* Disponible en la página: [biblioteca.iapg.org.ar/ArchivosAdjuntos/Petrotecnia/2004-1/Desarrollo.pdf](http://biblioteca.iapg.org.ar/ArchivosAdjuntos/Petrotecnia/2004-1/Desarrollo.pdf)
- Cevallos, P. (2011). *Avances educativos de la Revolución Ciudadana en Ecuador 2007-2011* Disponible en la página: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=153546](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=153546) Fecha de consulta: 17.02.2015
- Constitución de la República del Ecuador* 20 de octubre del 2008 Registro Oficial N° 449
- Ley orgánica de educación intercultural*. Quito. 31 de marzo del 2011. Registro Oficial N° 417
- March, James y Johan Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Educación. *Plan Decenal de Educación 2006 – 2015*  
*Acuerdo Ministerial 242 Quito 11 de julio del 2011*
- Minteguiaga, A. (2003). *El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Morales, L. (2011). Entrevista en RTU. Recuperado de:

- <https://www.youtube.com/watch?v=QNtWLS3pI7g>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CLACSO
- Pallasco, M. (2011). Entrevista con Janeth Hinostriza. Recuperado de:  
<https://www.youtube.com/watch?v=s-qr5CLdi8Y>
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reglamento a la Ley de Educación Intercultural*. Quito. 26 de Julio del 2012. Registro Oficial N° 754
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional Para el Buen Vivir. 2009-2013*. Quito: SENPLADES
- (2011). *Guía para la formulación de Políticas públicas Sectoriales*. Quito: SENPLADES
- UNESCO (2015). *Informe de Resultados TERCE* Santiago
- UNICEF *El Plan decenal de educación (2006-2015)*. Disponible en la página:  
[http://www.unicef.org/ecuador/nacionalidades\\_y\\_pueblos\\_indigenas\\_web\\_Parte3.pdf](http://www.unicef.org/ecuador/nacionalidades_y_pueblos_indigenas_web_Parte3.pdf)  
Fecha de consulta: 22.12.2013
- UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR (2011). *Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato*. (Documento de discusión) En la página de la Universidad Andina Simón Bolívar. Fecha de consulta 18.06.2013. Disponible en [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)
- Vergara, R. (1997). Estudio introductorio a *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- (2010). *Organización e Instituciones*. México: Siglo XXI Editores.
- Vidal, G. (2011). (12 de octubre del 2011) Entrevista con Alfredo Pinoargote. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=12qFA6tMW>