

## Articulación de servicios educativos -Redes educativas-

Álvaro, Sáenz-Andrade<sup>1\*</sup>

### Resumen

Este artículo propone una reorganización de la institucionalidad educativa, en Ecuador, en función de conseguir una articulación de los servicios educativos que permita mejorar la cobertura y calidad de la educación sin necesidad de nuevas inversiones. Esta propuesta confronta el paradigma de que cada unidad educativa debe contar con todos los recursos en su interior para llevar a cabo el proceso educativo. Desarrolla aspectos de gestión para implementar la articulación propuesta. Concluye que, con una visión de articulación y redes educativas se supera el falso dilema entre unidades educativas grandes y pequeñas.

**Palabras clave:** Articulación, Redes, Servicios educativos, Sistema educativo, Política pública

## Articulation of educational services -Educational networks-

### Abstract

This article proposes a reorganization of educational institutions in Ecuador, in order to achieve an articulation of educational services that allows improving the coverage and quality of education without the need for new investments. This proposal confronts the paradigm that each educational unit must have all the resources within it to carry out the educational process. It develops management aspects to implement the proposed articulation. It concludes that, with a vision of articulation and educational networks, the false dilemma between large and small educational units can be overcome.

**Keywords:** Articulation, Networks, Educational services, Educational system, Public policy

**Recibido:** 09 de noviembre de 2018

**Aceptado:** 04 de febrero de 2019

<sup>1</sup> PhD. en Administración; Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar; [asaenzandrade@gmail.com](mailto:asaenzandrade@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0002-0941-4360>

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando se propone implementar servicios educativos articulados, en red, en el territorio, generalmente hay acuerdo de opinión, pero cuando se quiere aplicar en concreto la articulación de dos o más servicios entre sí, resulta prácticamente imposible. La educación es una de las actividades humanas e institucionales que tiende a realizarse en términos altamente convencionales y repetitivos, con grandes dificultades para renovarse.

Es frecuente que, ante una propuesta o disposición de coordinación interinstitucional de servicios se escuchen respuestas negativas de los mandos operativos tales como: no hay el marco normativo para hacerlo, no consta en el currículo, mi unidad educativa no está autorizada para prestar el servicio, aumenta la carga docente, las unidades están muy lejanas, no hay capacidad para hacerlo, yo si quiero pero los demás no, las partidas presupuestarias no lo permiten. Como un cambio debe transitar, en una institucionalidad compleja como la educativa, por varias instancias (planificación, jurídico, regulaciones, currículo, subsecretaría de educación, financiero, administración docente, nivel regional, distrito y unidad educativa), cada una encontrará primero los reparos antes que las bondades de implementar una propuesta.

Desde el diseño, las innovaciones educativas se imaginan únicas (no articuladas), autosuficientes (con acciones, presupuesto y personal propios) y en contraposición (falsa por supuesto) con otra actividad o servicio educativo. Esta concepción maniquea de la educación ha considerado que la unidad educativa pequeña es simplemente ineficaz para el proceso formativo y que solamente las unidades grandes, totalmente provistas pueden lograr una buena educación. Así, por ejemplo la idea de una unidad educativa con altas capacidades propias (del milenio) se la considera como alternativa única, autosuficiente y opuesta a las unidades pequeñas unidocentes y bidocentes. Lo curioso es que esta manera de pensar y actuar llevó a establecer una política pública concentradora la que, analizando en profundidad, es la opción más costosa de todas.

Este artículo propone, tanto en la teoría como

en la aplicación práctica, una organización de la institucionalidad educativa en Ecuador, en función de lograr la articulación de los servicios educativos. Se podría con ello mejorar la cobertura y calidad educativas sin necesidad de nuevas inversiones; una organización de todo el sistema educativo de una manera articulada vertical y horizontalmente. Propone también que toda iniciativa educativa busque la articulación con los demás servicios sociales en el territorio. Concluye que, con una visión de articulación y redes educativas se supera el falso dilema de oposición entre unidades educativas grandes y pequeñas.

## II. MÉTODO Y MATERIALES

Por las características de este ensayo, el análisis se ha basado en la discusión conceptual, sobre todo en lo referido los temas de articulaciones e intersectorialidad en base a las ideas planteadas por varios autores/as (Acuña & Repetto, 2006), (Alarcón, 2019), (Alburquerque, 2006) (Castell-Florit, 2007) (Horwart & Morrison, 2007), (North, 1998) y otros. Las referencias a los procesos de definición y construcción de los modelos educativos en territorio se han basado en la revisión crítica de la documentación producida por el Ministerio de Educación del Ecuador (Educación, 2018) (Educación M. d., 2018). Las conclusiones relacionadas con la viabilidad de contar con redes educativas nacen de la experiencia del autor en el programa Redes Amigas (Peñaherrera, Samaniego, & Sáenz, 2001) (Hora, 2000) y en la conducción de la propuesta de redes en el Ministerio de Educación (Educación, 2018).

## III. DISCUSIÓN: CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS ARTICULACIONES

No es fácil encontrar un desarrollo teórico específico sobre articulación o intersectorialidad entre organizaciones estatales y privadas y entre niveles de gobierno, menos aún se desarrollan las formas de fortalecer estas relaciones. Generalmente se da por sentado la existencia de coordinación y se asume que existe sin necesidad de construirla, incluso basta con que así lo determine la norma jurídica. Aunque no se hable mucho, hay una discusión teórica en el ámbito de la administración, sobre la necesidad de superar la mirada organizacional desde el interior de una organización, como que unidad-única de acción de

la gestión, para proponer o reconocer que la acción organizacional, social y de desarrollo sólo puede ser eficiente y eficaz si las organizaciones se coordinan entre sí (Sáenz Andrade, 2016). Se plantean preguntas tales como: ¿logra la institucionalidad del Estado suficiente articulación para poder responder a sus funciones diversas y complejas?

Uno de los problemas importantes en los análisis de las sociedades y de la acción social en el desarrollo, es que muchos de ellos se enmarcan en el paradigma aristotélico-positivista de tomar en cuenta al objeto en sí y no en su relacionamiento con otros espacios y con el conjunto social (Sáenz Andrade, 2016). Así a una organización se cree que debe ser analizada únicamente en su dinámica interna y las causas tienden a ser buscadas en una monocausalidad. Se abandonó (desde los inicios de la ciencia) los espacios de relación, las interacciones y los “espacios vacíos” entre los objetos de estudio. Por ello las interacciones han sido poco desarrolladas y menos aún comprendidas.

Hay que notar que la preocupación por la articulación entre niveles de acción pública ha sido casi ausente en la legislación convencional y en general en casi todos los instrumentos normativos y de gestión del Estado. Al tratar de mostrar la importancia de la articulación de los servicios educativos, de las redes y de las relaciones entre actores y niveles de decisión, se entra en un terreno menos estudiado que la organización educativa en sí. Sin embargo, para poder entender realmente los procesos educativos y, sobre todo, el aprendizaje individual y social, no se puede restringir al espacio educativo, menos aún a la unidad educativa y al aula. Son extremadamente importantes, pero dependen de un entorno que afecta mucho más de lo que se quiere reconocer.

Este aspecto relacional es tratado con el nombre de “intersectorialidad” por Nuria Cunill, en referencia a la convergencia interinstitucional y de actores en la formulación de políticas públicas integrales y a la constitución de instancias de coordinación para implementarlas. Este concepto incluye también la presencia ciudadana en la construcción de la coordinación (Cunill Grau, 2014). Así mismo, estos

conceptos de articulación e intersectorialidad se amplían con la noción de “gobierno conjunto” como forma de agrupar los esfuerzo institucionales en objetivos comunes (Pollit, 2003). Así mismo la coordinación responde a la necesidad de inclusión de las políticas sociales en la agenda pública en busca de “acciones sinérgicas” entre actores gubernamentales y sociales (Acuña & Repetto, 2006). La intersectorialidad pasa a ser un instrumento de integralidad que logra un impacto mayor que una acción sectorial (Castell-Florit, 2007), con un grado más alto de resultados. Uno de las propuestas de articulación propone que esta se desenvuelve en niveles progresivos de “comunicación, cooperación, coordinación, coalición e integración” (Horwart & Morrison, 2007).

La articulación interinstitucional o intersectorialidad, lograda, incompleta o inexistente en la institucionalidad pública de una sociedad, trae como consecuencias mayores o menores resultados de la acción del Estado, pudiendo concretar un proyecto político o derrumbarlo. Es una parte significativa de la discusión de institucionalidad y se enmarca en temas como el Estado, burocracia, eficacia, eficiencia y relacionamientos. También alude a las relaciones entre lo público y lo privado. Estos aspectos deben tomar en cuenta la importancia que tiene la institucionalidad sobre el desarrollo como lo reconocen los sociólogos clásicos: desde una perspectiva del comportamiento humano, Max Weber (1964); de las fuerzas coercitivas que imperan sobre las personas, Emilio Durkheim (1986); y desde la funcionalidad de una organización Talcot Parsons (1999).

Es un aporte importante, la visión organizacional “simbólico-interpretativa” de Peter Berger y Thomas Luckman, pues revoluciona la concepción clásica de institucionalidad al reconocer el papel del relacionamiento humano en las organizaciones (Berger & Luckmann, 2001). Conceptualmente obliga a dar un giro sobre el sentido de la institucionalidad y, sobre todo, en la forma de tratarla. A la institucionalidad de se impone una realidad socialmente construida y un orden social producido a través de las negociaciones interpersonales y entendimientos implícitos que construyen una

historia y una experiencia compartida. A su vez, el orden social se sostiene por un consenso sobre cómo las cosas son percibidas (Hatch, 1997). Esta visión aporta a la temática de las articulaciones en la medida en que se preocupa por la utilidad, permanencia y estabilidad organizativa. Enriquece esto el análisis de la motivación y el interés de la persona como base de la relación que se establece a nivel organizacional (Goffman, 1981). Esta mirada relacional cambia el foco de atención de los sistemas a las personas, a las relaciones y a las representaciones de la realidad.

Hay referencias teóricas importantes que permiten enfocar el tema de la articulación donde se ve al Estado fragmentado horizontalmente (ministerios) y verticalmente (centro-región) según Meny y Thoenig (1992). Estas deben ser exploradas e incorporadas en el análisis que nos compete.

Por su parte, Douglass North (1998) enfoca la discusión sobre la institucionalidad del Estado planteando preguntas sobre las circunstancias necesarias para el cambio institucional. Los actores de este cambio y la dinámica del mismo en un marco de inseguridad institucional como el de América Latina (North, 1998) requieren de una articulación organizacional que otorgue un marco de seguridad a la acción institucional.

Una vertiente muy útil para el análisis de las articulaciones esta en las teorías y prácticas de Redes. Las redes son formas de arreglo de cooperación entre actores de la sociedad, entre ellos y con el Estado. Roth menciona al menos tres enfoque de interacción de redes: la red de política (policy network), la comunidad de política (policy community) y coaliciones de militantes (advocacy coalitions) (Roth Deuvel, 2002).

En un ámbito diferente, a nivel del desarrollo económico, hay una importante veta organizacional relacionada con las articulaciones en los planteamientos de asociatividad y de creación de Clusters (Porter, 1990), (Albuquerque, 2006) y (López Cerdán, 2004). El descubrimiento de las redes económicas, más flexibles que la empresa única, ha desarrollado una línea de acción muy rica y promisoría que plantea, incluso a nivel teórico, la

importancia de las alianzas, redes y asociatividades para el desarrollo económico en la postmodernidad. Esta construcción de alianzas horizontales y verticales, originariamente económicas llevan de manera inevitable a la alianza de los sectores económicos con las administraciones públicas, sobre todo locales. Estas posiciones terminan acogiendo también a sectores sociales que se involucran en estos acuerdos de desarrollo territorial.

La importancia de la articulación institucional adquiere más significación si avizoramos que, de alguna manera, la organización pública se está incorporando a la sociedad postindustrial, caracterizable por organizaciones más pequeñas, fluidas y flexibles, donde colapsan los límites internos, disminuyen la distinción entre departamentos y las posiciones jerárquicas y cambia la forma de realizar los trabajos (Hatch, 1997). Estos cambios deben ser previstos en el análisis y, de algún a manera se está aportando a ellos con los mecanismos de articulación que se están desarrollando.

Las ciencias ambientales y la teoría de sistemas dieron un paso significativo para el reencuentro de los componentes de la realidad en un espacio integrado. La primera como concepción o interpretación de la realidad misma, reconocida como integrada; la segunda, como una aspiración de articulación y control de todos los elementos, creando sistemas en los que nada falta y nada sobra. Este enfoque tiene su sustento teórico en Taylor (1981) y Fayol (1942), en el organicismo de (Simon, 1962) y en la mirada sistémica de Bertalanffy (2006). En esta visión hay una organicidad propia de una racionalidad ideal y de una autoridad indiscutible.

La estructura y procesos de la administración pública son complejos en las sociedades actuales, por lo que su análisis es parte importante de la comprensión de la institucionalidad-gobernabilidad. En los países Latinoamericanos existen sistemas nacionales, de planificación, seguimiento, financieros, de recursos humanos y otros, que de alguna manera manejan y hacen operar las articulaciones interinstitucionales, pero generalmente son elaborados y activados desde una necesidad específica y no desde una concepción de articulación. Suelen tener normativas, entidades

dominantes y sistemas informáticos, desarrollados a partir de un punto de vista de manejo y control, y no de la necesidad articuladora de entidades con fines diversos.

Así, se plantea la validez e importancia de la centralización o descentralización de la gestión pública. Las posiciones centralizadoras suelen desconfiar de la operación de gobiernos locales a los que consideran deben establecer reglas estrictas comunes, pues que pueden salirse de las líneas del modelo de desarrollo a seguir (Sáenz Andrade, 2016). Una visión localista bien entendida, se caracteriza por concebir al desarrollo en lo local y desde lo local, pero articulado a lo nacional por medio de políticas públicas, redes de planificación y sistemas de operación comunes. La articulación, vista desde lo local, podría tratarse como la capacidad de los actores y procesos locales de relacionarse con otros niveles agregados del Estado, para juntos lograr cambios de largo plazo; es construir desde lo local un proyecto nacional. A su vez la articulación vista desde lo nacional, debería ser la capacidad de los actores nacionales de reconocer la existencia y el aporte de los procesos locales para el proyecto nacional. En el punto más alto, la intersectorialidad es lograda cuando los diversos actores y niveles han logrado de manera conjunta de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política y han compartido recursos y disponen de sistemas unificados de información; esta es la propuesta de las redes educativas (Alarcón, 2019).

La articulación no es válida solamente entre los diversos niveles de gobierno, sino que tiene relevancia para la relación entre toda la institucionalidad estatal. Todavía está latente el discurso de la autonomía entendida como acción en competencia y desarticulada entre las funciones del Estado. Este planteamiento coincide con André Gunder Frank en lo relativo a la "unidad en la diversidad" donde la unidad (en este caso institucional) permite comprender el hecho o acción, pero la diversidad (las otras instituciones) "es la vida", es el entorno y la dinámica, en este caso del desarrollo (Gunder Frank, 1998).

#### IV. RESULTADOS: UN SISTEMA INTERGRADO DE EDUCACIÓN EN EL TERRITORIO

La educación, como organización compleja, necesita un sistema y este sistema debe enfrentar la coordinación entre niveles (vertical) y entre servicios educativos (horizontal) (Sáenz Andrade, 2016). Eso implica una redefinición institucional, no traumática pero sí profunda, sobre todo en la articulación de la oferta educativa entre sí, para responder mejor a las todavía múltiples necesidades educativas de la población en edad escolar y fuera de ella. Esta articulación implica a las diversas instancias estatales, pero no elude, ni puede hacerlo, a la sociedad tanto como beneficiaria directa del servicio educativo, como prestadora particular de algunos de estos servicios.

El nivel más alto de articulación organizacional viene a ser un sistema, es decir un conjunto integrado de instituciones y niveles que, en conjunto, cumplen con la función esperada y a la vez cada parte desempeña su papel específico de manera sistemática, recibe los insumos que necesita y entrega a las otras partes los productos previstos. De ahí que se llame sistema educativo a la organización de la educación, aunque en la práctica no cumpla aun con los requisitos sistémicos. Acogemos en este sentido la reflexión de Gomá y Blanco:

“Ante las dificultades del gobierno tradicional, las nuevas articulaciones de *governance* o gobierno en red implican: a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos... La *governance* tiene planteados retos cruciales. En términos de funcionalidad, es decir, de capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas. Y en términos de legitimidad, es decir, de profundización democrática en clave más ciudadana y participativa.” (Gomá & Blanco, 2002, pág. 2)

Una visión de conjunto de la articulación propuesta se puede observar en la figura siguiente:

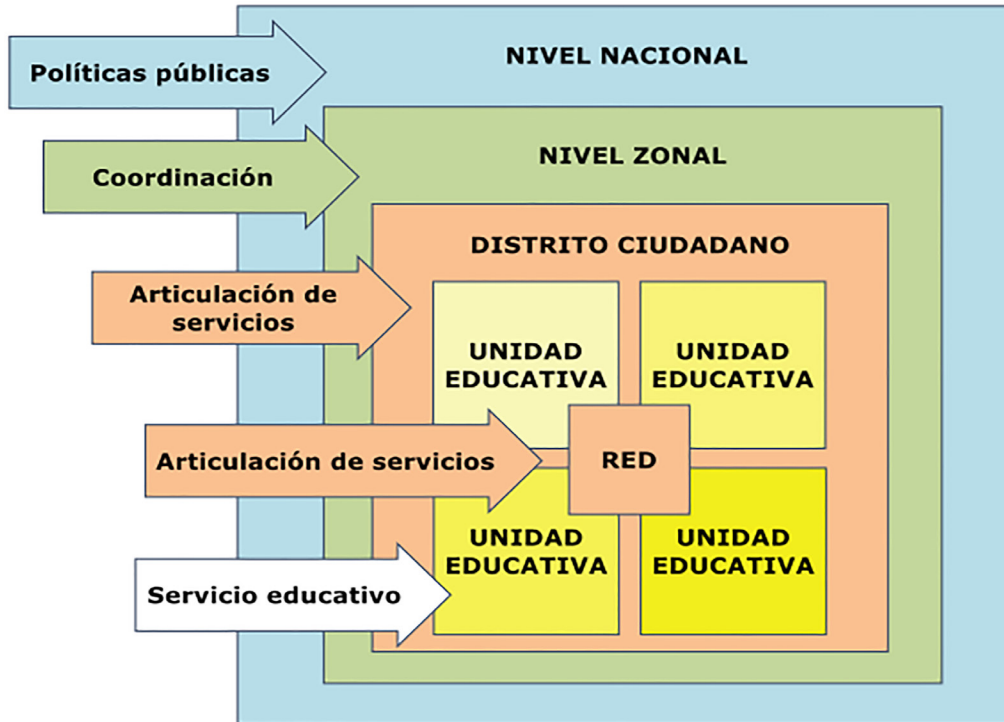


Figura 1: Niveles del sistema educativo articulados  
Fuente: Elaboración propia

La articulación vertical se presenta en cuatro niveles, desde el central, de políticas públicas, hasta las unidades prestadoras de servicios, pasando por dos espacios intermedios de coordinación. La articulación horizontal se la observa en la red de servicios educativos en el territorio, que aglutina y potencia a las unidades educativas. La articulación territorial permite adaptar las propuestas del nivel central y agregarles sentido de pertinencia y significación local y organizar su concreción en una localidad: le denominamos sistema integrado de educación en el territorio.

El objetivo es generar (mediante la articulación y cooperación) la capacidad suficiente para que todas las instituciones educativas de un territorio puedan llevar adelante su actividad pedagógica, tomar decisiones, administrar con efectividad y adaptar la operación de la educación a las condiciones y necesidades locales. La gestión en red permite resolver de manera eficiente, oportuna y pertinente las necesidades de aprendizaje dentro de un ámbito

territorial.

El Ministerio de Educación es responsable de todo el sistema y debe tomar la iniciativa de articular a los servicios educativos diversos, grandes y pequeños. Todas las unidades deben cumplir su papel específico y compartir sus servicios con las demás. Hay que contar con las escuelas como parte del sistema, con apoyo pedagógico y logístico para que logren aprendizajes de calidad. Para ello se debe implementar un ordenamiento educativo territorial que permita ubicar los centros educativos en lugares estratégicos y a las pequeñas escuelas se les articulen a los demás servicios. Este papel articulador es reconocido en la administración ministerial actual y consta en varios documentos oficiales (Educación, 2018), aunque faltan todavía muchas concreciones.

En el sistema educativo no faltan niveles de administración y gestión, esto es una estructura vertical de toma de decisiones, pero a nivel de compartir y hacer sinergia de servicios educativos



la coordinación deja mucho que desear. Los niveles verticales (jerárquicos) funcionan, pero los horizontales (de coordinación) son prácticamente inexistentes. A nivel de muchos territorios, persisten problemas como la existencia de servicios educativos dispersos, sin optimización; la educación tiende a mantener una responsabilidad única sobre niños/as y jóvenes matriculados, sin mapeo de inasistencias, deserciones y rezagos. La administración educativa todavía está concentrada en el servicio puntual que presta la unidad educativa y el uso de recursos casa adentro.

El sistema educativo se potencia en un territorio cuyos actores se articulan para promover condiciones de inclusión de toda la población, calidad educativa y protección y cuidado de los niños y jóvenes. El sentido de contar con un sistema integrado es ordenar, articular y ampliar la oferta educativa para responder con calidad y pertinencia a todas las personas y colectividades que viven en un territorio, a lo largo de la vida. Se trata de complementar los servicios educativos entre sí para desarrollar una oferta educativa integral en un territorio.

Podemos establecer que, en conjunto, las funciones educativas en territorio deben ser: a) prestación de servicios educativos, b) articulación de servicios educativos, c) responsabilidad territorial (rastreo de personas que están fuera del sistema educativo), d) calidad y pertinencia cultural de los servicios, e) articulación con educación particular, GAD y entidades estatales, f) coordinación con comunidad y actores sociales.

La articulación territorial permite adaptar las políticas públicas y agregarles sentido de pertinencia y significación local y organizar su concreción en el territorio (Peñaherrera, Samaniego, & Sáenz, 2001). Las zonas y distritos educativos reciben los lineamientos del nivel central en materia de currículo, capacitación, innovación, interculturalidad, y las integra para, a su vez, trasladarlas a las instituciones educativas, brindándoles capacitación y asesoría. Permite también articular a los diversos actores públicos y privados para fortalecer la labor educativa en el territorio.

En el territorio el distrito educativo es el espacio con mejores condiciones de cercanía para cumplir el papel de animador de la articulación de servicios educativos y sus relaciones intersectoriales y sociales. El Distrito puede tener una triple función: a) atención ciudadana (que tiene), b) manejo de recursos humanos de la oferta educativa (que le tiene) y, sobre todo, c) desarrollo de la calidad, inclusión y "articulación territorial" (que todavía está en construcción).

Una imagen ambiciosa de los que serían los servicios educativos integrados se presenta en la siguiente figura. En esta se incluyen servicios relacionados con la educación que provendrían de fuera del sistema educativo, esto es otras instituciones públicas y privadas:

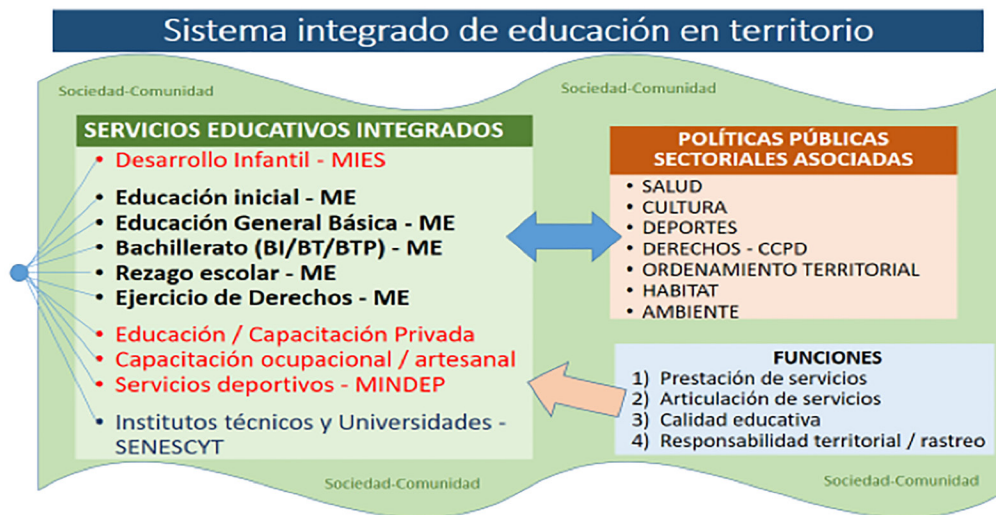


Figura 2: Modelo de sistema integrado de educación en el territorio  
Fuente: Elaboración propia

### El papel articulador de los distritos educativos

Articular el territorio a favor de la universalidad y la calidad de la educación constituye la tarea fundamental de un Distrito Educativo. La visión de territorio exige ampliar la mirada hacia toda la población y sus requerimientos educativos y promover la participación y responsabilidad social.

La calidad se expresa en aprendizajes relevantes para los niños y jóvenes y en relaciones y ambientes escolares de cuidado y protección, para la vida y para el trabajo y con pertinencia cultural. Forjar aprendizajes no es tarea exclusiva de la escuela o el colegio. Trasciende el espacio escolar y se sitúa también en el territorio y sus actores (Educación, 2018).

Dos son los ámbitos de la política territorial de los distritos educativos: la calidad de los aprendizajes en los establecimientos y servicios educativos y la inclusión educativa de toda la población y en cualquier momento de la vida. Para concretar dichos ámbitos en planes y acciones concretas, los Distritos requieren fortalecer capacidades para:

- a. Promover la inclusión de todos, rastrear situaciones de exclusión y planificar y asegurar que la oferta esté cerca de la población.

- b. Brindar apoyo pedagógico a maestros: asesoría permanente, reflexión pedagógica, intercambio de experiencias, articulación con actores locales.
- c. Crear estrategias de articulación con instituciones públicas, organizaciones sociales, sectores privados y comunitarios del territorio, a favor de la educación, protección e inclusión.

Es importante señalar la potencia de la articulación de actores sociales a favor de la educación que pueden tener los distritos, pues asumirían la función clave formular planes de organización territorial de los servicios y convocar a diversos actores de otros sectores de gobierno, de los GAD y de la sociedad a trabajar de manera articulada en varios aspectos, entre ellos, la inclusión y vigilancia por la inclusión de todos, la contención de la población que vuelve a estudiar y el fortalecimiento de actividades de calidad, sobre todo de las escuelas pequeñas.

El distrito recibe los lineamientos y propuestas del nivel central en materia de currículo, capacitación, innovación e interculturalidad y las integra para, a su vez, trasladarlas a las unidades educativas, brindándoles capacitación y asesoría (Educación, 2018). Cumple entonces un papel de integrador de los actores educativos territoriales, generando la



intersectorialidad necesaria para llevar adelante una acción integral.

### RESULTADOS: EL TRABAJO EN RED

El aprendizaje y la formación de los niños y jóvenes en la escuela requieren de un entorno favorable que lo fortalezca y amplíe. Las escuelas se potencian con un entorno y en un territorio cuyos actores se articulan para asegurar las mejores condiciones de inclusión de toda la población, calidad educativa y protección de los niños y jóvenes. Calidad de la educación y territorio van juntos. En el territorio se articulan los servicios sociales básicos que fortalecen la inclusión y permanencia escolar; la familia y la comunidad participan, dialogan y asumen acuerdos a favor de la calidad educativa; gobiernos locales, organizaciones de la sociedad y empresa privada son actores claves para asegurar -por ejemplo- la inclusión de todos en la educación.

*“La Red es la instancia educativa que asume, con amplia capacidad de funcionamiento, la responsabilidad del aprendizaje de niños, niñas y jóvenes en un territorio relativamente homogéneo. Su finalidad es ser el eje del desarrollo educativo en un ámbito territorial, impulsando un sistema de mejoramiento de la calidad de la educación con base en una amplia capacidad local de gestión con participación”* (Peñaherrera, Samaniego, & Sáenz, 2001).

El objetivo es generar (mediante la articulación y cooperación) la capacidad suficiente para que todas las unidades educativas de un territorio puedan llevar adelante su actividad pedagógica, tomar decisiones, administrar con efectividad y adaptar la operación de la educación a las condiciones y necesidades locales. La gestión en red permite resolver de manera eficiente, oportuna y pertinente las necesidades de aprendizaje dentro de un ámbito territorial.

La creación de redes de apoyo educativo, pedagógico y logístico, permite la distribución hacia las escuelas pequeñas, de recursos humanos, pedagógicos, económicos y de servicios. La red es una estructura institucional fuerte, un colectivo que responde con más capacidad y velocidad a un número

mayor de alumnos y docentes, con lo que viabiliza la gestión del servicio educativo. Es una instancia que permite articular mejor las innovaciones pedagógicas.

A una red, además, les une aspectos más profundos como raíces culturales de la población, condición básica para proponer este sistema de gestión. Así mismo, las condiciones geográficas, la ubicación relativa a centros poblados y el grado de accesibilidad, son determinantes para agrupar a las diferentes unidades educativas en una sola estructura de gestión, en un caso, o en la prestación mutua de servicios, en otro.

*“En una red no se pierde la individualidad de sus participantes, pues se conoce las características especiales y únicas de cada escuela y su comunidad. Puede incluir a culturas distintas y logra identificar de mejor manera las diferencias y tomar medidas especiales para respetarlas. En este concepto uno y múltiple, es donde se genera la fortaleza misma de la red”* (Peñaherrera, Samaniego, & Sáenz, 2001).

Una imagen de los servicios que presta una red es la siguiente:

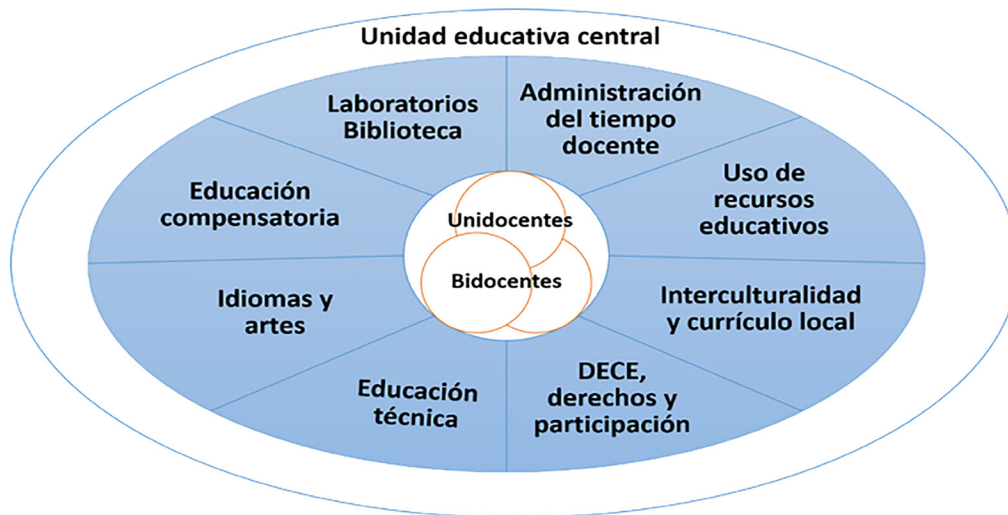


Figura 3: Servicios de la red educativa  
Fuente: Elaboración propia

Las redes son de dos tipos: por **fusión administrativa** se unen instituciones pequeñas y medianas, eventualmente con una institución grande, para el fortalecimiento de la gestión y prestación de servicios educativos en un territorio conectado entre sí. Una de las instituciones se desempeña como eje o centro educativo principal y dispondrá de las mayores capacidades administrativas y de servicios. En caso que las capacidades sean similares, la institución eje podrá designarse en función de criterios geográficos, por ejemplo, la institución de mayor centralidad al territorio que conforman las instituciones componentes (Educación, 2018, pág. 47).

Las redes de apoyo pedagógico, son más flexibles y se constituyen mediante el compromiso de instituciones educativas que se coordinan, comparten y prestan servicios educativos, sin necesidad de tener una administración común. Los servicios que se comparten pueden ser de espacios pedagógicos y deportivos, de intercambio docente, de capacitación y acompañamiento pedagógico, de remisión de estudiantes hacia servicios especializados como atención a discapacidades o bachillerato internacional, respuesta a emergencias educativas (de movilidad humana por ejemplo) (Educación M. d., 2018).

En la conformación de las redes es importante

tener en cuenta:

- **Aspectos pedagógicos:** las redes tienen el propósito de incrementar la calidad educativa, por tanto, es importante que orienten a la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de las y los estudiantes. Las redes pueden intercambiar docentes para satisfacer algunas asignaturas como inglés, arte, entre otras; pueden intercambiar espacios educativos como laboratorios, textos, departamentos de consejería; pueden compartir recursos como bibliotecas. Es una solidaridad pedagógica entre las diversas instituciones educativas que conforman la red.
- **Aspectos culturales:** el reconocimiento y la valoración de los aspectos culturales de las y los estudiantes y sus comunidades, y la interrelación entre ellos es un ámbito que fortalece la interculturalidad. Se pueden compartir experiencias, cosmovisiones, costumbres y demás elementos de la cultura para conocimiento y respeto de todas y de todos. Es importante que las redes se conformen con afinidad cultural, sin embargo no constituye una limitante para implementar redes en un espacio intercultural.

- **Aspectos geográficos:** la conformación de una red procura que las instituciones que forman parte de la misma tengan relación territorial y, en lo posible, cercanía de distancia y de tiempo de recorrido, para ello el distrito debe hacer el análisis pertinente.
- **Aspectos administrativos financieros:** las redes, sobre todo las de fusión administrativa permiten optimizar los recursos administrativos y financieros al contar con un director o rector para diferentes establecimientos que antes no los tenían. La gestión común flexibiliza la presencia de docentes en cualquier parte del territorio y permite el uso compartido de espacios educativos. También permite un mejor diseño de la infraestructura, la provisión de recursos educativos y la solución de problemas territoriales.
- **Participación comunitaria:** Las redes deben incentivar la participación activa de la comunidad en la educación y su apoyo a las necesidades educativas de los y las estudiantes. Esto implica la identificación de las organizaciones territoriales y sociales que existen en el territorio involucrado y de las comunidades directamente beneficiadas (Sáenz Andrade, 2016). Esta participación permitirá que las comunidades aporten en definiciones de adaptación curricular, organización, voluntariado, transporte y gestión de la acción educativa. Incluye la coordinación con las autoridades y GAD locales.
- **Ejercicio de derechos:** La red permite acceder y operar todo lo relacionado con el ejercicio de derechos de estudiantes y otros miembros de la comunidad educativa. Igualmente, permite la ejecución de acciones de prevención de violencia, violencia sexual, distribución y consumo de drogas. También permite fomentar y articular la participación estudiantil y el ejercicio de la democracia. La escucha a las niñas, niños y adolescentes, y la recepción y canalización de sus iniciativas en

la acción educativa.

## V. CONCLUSIÓN: FALSO DILEMA ENTRE UNIDADES GRANDES Y PEQUEÑAS

Una percepción maniquea de la gestión educativa ha considerado que el “modelo” de unidad educativa pequeña es totalmente ineficaz para lograr educación y que solamente las unidades grandes, totalmente provistas pueden lograr resultados de calidad. Se puede notar la presencia del paradigma del funcionamiento institucional aislado en esta concepción. Con ello se creó una política pública de construcción de unidades centralizadas que reemplazarían a las unidades pequeñas mediante el cierre de éstas y el desplazamiento mediante transporte de los estudiantes de las zonas dispersas hacia las nuevas unidades.

No se consideró el hecho real de que, luego del esfuerzo concentrador, en Ecuador todavía existen 4.250 unidades educativas unidocentes y 2.500 bidocentes (juntas son el 53,5% de las 12.600 unidades educativas del país) (Educación, 2018). Ante esta data es evidente que el modelo concentrador no podía haberse alcanzado, con los recursos existentes y al ritmo de construcción logrado en los últimos años.

Esta visión trajo graves consecuencias no previstas en su aplicación, por una falta de claridad sobre el papel social y cultural que cumplen las unidades educativas, por pequeñas que sean, en una comunidad rural. Una unidad educativa en territorios pequeños y aislados se convierte en la única presencia institucional del Estado con la importancia que esto tiene como centros de aplicación de políticas públicas sociales de educación, salud, protección y manejo de riesgos, entre otras. Los espacios educativos son centros de reunión y de liderazgo en temas de beneficio comunitario como el conocimiento sistemático de la realidad e historia local, el tratamiento de problemas coyunturales y la realización de actividades comunitarias como mingas. Recordemos que las comunidades son espacios pequeños a los cuales no llega de manera cotidiana ni siquiera un gobierno parroquial. Finalmente el acceso a la unidad educativa es de cercanía a los lugares de vivienda, lo que es fundamental para los

chicos y chicas que asisten a la educación inicial y básica elemental, esto es de 4, 5, 6 y 7 años. El efecto de esta falta de visión fue el total rechazo por parte de las comunidades al cierre de las escuelas y un alejamiento y resentimiento con el gobierno y el Estado. Se ha acusado, con razón, que en las unidades del milenio no se ha acogido de manera cálida y con su cultura a los niños y niñas de las áreas rurales sino que se han presentado situaciones generalizadas de discriminación cultural.

Con una mirada educativa más amplia se puede establecer que, en términos pedagógicos, es totalmente posible tener logros de aprendizaje en instituciones unidocentes y bidocentes. Es un tema de enfoque pedagógico y de intersectorialidad, y no de tamaño. La escuela multigrado permite, por ejemplo, una atención más personalizada al estudiante que la escuela grande de muchos alumnos por aula. Lo más grave fue, sin embargo, que no se consideró la posibilidad de la articulación de servicios educativos y trabajo en red que, como se ha mostrado en este artículo, permite acceder a recursos educativos sin necesidad de abandonar la unidad pequeña ni la comunidad de origen.

En este artículo se ha demostrado que el sistema educativo, en especial en áreas rurales puede cambiar su estructura, reuniendo para este fin a las pequeñas instituciones aisladas en estructuras de gestión más grandes, sin necesidad de desplazarlas. Se trata de una operación autónoma viable: una red. Se puede establecer un sistema de redes educativas para articular las políticas nacionales con las potencialidades locales. Las unidades educativas grandes deben articularse para prestar servicios a las unidades más pequeñas de cada zona. De hecho donde se ha fusionado, construido y repotenciado centros educativos y se han realizado encadenamientos entre niveles, se ha logrado ampliar la cobertura, mejorar el funcionamiento y tener mejores condiciones para impulsar la calidad, concentrando más recursos en menos unidades.

Es por ello una falsa dicotomía el que se excluyan entre sí las unidades educativas grandes y pequeñas. Todas las unidades educativas deben funcionar en forma adecuada y pueden estar articuladas

entre sí con una visión y gestión de calidad, con infraestructura y equipamientos adecuados y a una política de protección de derechos de nuestros niños y adolescentes. Se propone por ello una simbiosis entre los dos “modelos”, de tal manera que existan tanto unidades grandes como medianas y pequeñas, todas encadenadas y con el suficiente apoyo pedagógico y logístico para que haya educación de calidad. Requiere, por supuesto, un ordenamiento educativo territorial que permita ubicar los centros educativos integradores en los lugares más estratégicos y a las pequeñas escuelas se las integre en red a los demás servicios educativos. Por ello se habla de un Sistema Integrado de Educación en el Territorio.

También es necesario que se genere una concertación de grupos humanos, organizaciones y entidades que estén dispuestos a apoyar y hacer campañas nacionales en favor de una gestión educativa con autonomía local. Esta concertación, articulación e intersectorialidad debe orientar un proceso que ayude a todo el país a enfocarse en la importancia del aprendizaje y en la necesidad de apoyar todos a la educación desde diversos ámbitos.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C., & Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. Washington: BID-IDB.
- Alarcón, M. G. (2019). *La institucionalidad de las políticas públicas: implementación de las políticas de primera infancia en Ecuador en el período 2008-2017 (Tesis de grado)*. Quito: UASB.
- Albuquerque, F. (2006). *Clusters, territorio y desarrollo empresarial*. San José: BID.
- Berger, P., & Luckmann, T. (2001). *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bertalanffy, L. v. (2006). *La Teoría General de los Sistemas*. México: FCE.
- Castell-Florit, S. (2007). *La intersectorialidad en la práctica social*. La Habana: Revista Cubana de Salud Pública.

- Cunill Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual*. México: Gestión y Política Pública CIDE.
- Durkheim, E. (1986). *Las Reglas del Método Sociológico*. México: FCE.
- Educación, M. (2018). *Informe de labores 2017-2018*. Quito: Ministerio de Educación.
- Educación, M. d. (2018). *Acuerdo ministerial para la conformación de redes educativas en las jurisdicciones territoriales*. Quito: Ministerio de Educación.
- Fayol, H. (1942). *Administración industrial y general: previsión, organización, mando, coordinación, control*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Goffman, E. (1981). *La Presentación de la Persona en la Vida Cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gomá, R., & Blanco, I. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas : retos e innovaciones*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques.
- Gunder Frank, A. (1998). *Globalización, no occidentalización. Los retos de la globalización*. Caracas: UNESCO.
- Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory: Modern, symbolic and postmodern perspectives*. London: Oxford University Press.
- Hora, L. (2000). *Programa Redes Amigas Descentralización en la educación es la consigna*. Quito: Diario La Hora.
- Horwart, J., & Morrison, T. (2007). *Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients*. Orlando: Child abuse & neglect.
- López Cerdán, C. (2004). *Metodología de apoyo para el desarrollo de redes de empresas*. Managua: ONUDI.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel Ciencia Política.
- North, D. C. (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: PNUD. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Parsons, T. (1999). *El Sistema Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Peñaherrera, S., Samaniego, J., & Sáenz, Á. (2001). *Diseño de las estrategias y proceso de implementación de las redes educativas*. Lima: MINEDU.
- Pollit, C. (2003). *Joined-up government: a survey*. London: Political studies review. Brunel University.
- Porter, M. (1990). *Ventaja competitiva de las naciones*. México: CECSA.
- Roth Deuvel, A.-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sáenz Andrade, Á. (2016). *La participación social en la relación Sociedad-Estado contemporánea*. Quito: UASB.
- Simon, H. (1962). *The Architecture of Complexity. American Philosophic Society. E:CO Issue Vol. 7*.
- Taylor, F. W., & Fayol, H. (1981). *Principios de administración científica*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.