

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2020-2021 (Modalidad virtual)

Tesina para obtener el título en la especialización de Gestión de Proyectos de Desarrollo

El rol de los actores y sus recursos en el proceso de diseño de la política pública. Estudio de la experiencia del proyecto SíProfe en el Ecuador (2006-2015)

Matilde de los Ángeles Villarreal Erazo

Asesor: Víctor López

Lector: Esteban Andrés Moreno Flores

Quito, julio de 2021

## **Dedicatoria**

A mi madre y hermano.

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	3
Problema de investigación: enunciado y formulación.....	3
1. Enunciado.....	3
2. Formulación e hipótesis de investigación .....	6
3. Objetivos de la investigación .....	7
4. Justificación y delimitación.....	7
Capítulo 2 .....	9
Marco Teórico.....	10
1. El análisis de las políticas públicas .....	9
2. El diseño de la política pública y el rol de los actores .....	10
3. Política educativa: formación y desarrollo profesional docente .....	12
4. Marco analítico: los actores y sus recursos en el diseño de la política pública.....	13
Capítulo 3. Marco metodológico.....	17
1. Tipo de investigación .....	17
2. Estrategia metodológica .....	18
2.1 Población.....	18
2.2 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos.....	18
Capítulo 4 .....	20
Resultados de la investigación.....	22
1. Antecedentes: Plan Decenal de Educación como instrumento política. ....	20
1.1 Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Educativo (SíProfe).....	21
2. El proceso de diseño del SíProfe: identificación de actores del subsistema.....	26
de política docente (2006-2015).....	24
3. Análisis de los recursos de acción.....	26
3.1 Actores públicos y la activación de sus recursos. ....	26
3.2 Actores del tercer sector y la activación de sus recursos. ....	32
Capítulo 5 .....	36
Conclusiones y recomendaciones.....	45
Anexos.....	41

Lista de referencias..... 51

## **Ilustraciones**

### **Gráfico**

Gráfico 1. Presupuesto Mineduc 2006-2015 .....	30
--	----

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Matilde de los Ángeles Villarreal Erazo, autora de la tesina titulada “El rol de los actores y sus recursos en el proceso de diseño de la política pública. Estudio de la experiencia del proyecto SíProfe en el Ecuador (2006-2015)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Gestión de Proyectos de Desarrollo concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2021



---

Matilde de los Ángeles Villarreal Erazo

## Resumen

La presente investigación se enmarca en el campo de estudio de las políticas públicas y busca responder ¿Cómo los actores involucrados en el subsector de la política docente y sus recursos de acción incidieron en el diseño del proyecto SíProfe en el período 2006-2015? Este estudio constituye una investigación cualitativa, la cual mediante la recolección de datos bibliográficos y varias entrevistas busca identificar cómo los actores incidieron en el diseño del proyecto Síprofe mediante el análisis de cinco recursos de acción: derecho, organización, presupuesto, apoyo político y consenso/conflicto (Subirats *et al.* 2012; Dente y Subirats 2014; Knoepfel *et al.* 2007).

Este marco analítico es aplicado en el proceso de diseño del proyecto denominado “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo – SíProfe” en el periodo 2006-2015, proyecto que fue parte de la política de revalorización de la carrera docente del Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PDE). Analizar los actores que incidieron en este proceso permitió identificar como, en un contexto en particular, estos actores activaron ciertos recursos que estaban a su alcance, con el objetivo de orientar el diseño del proyecto de acuerdo con sus intereses y objetivos.

La construcción del SíProfe tuvo lugar en una coyuntura en particular donde muchos instrumentos macro de la política educativa y en particular de la política de desarrollo profesional docentes fueron modificados, tales como la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), decretos y acuerdos ministeriales, esto permitió que los actores públicos activaran recursos, tales como el derecho y presupuestarios. Sin embargo, el escenario fue distinto para los actores como la Unión Nacional de Educadores (UNE), quienes en el periodo analizado fueron perdiendo incidencia a través de los recursos de consenso/conflicto y presupuestario que por muchos años habían accionado con el objetivo de orientar la política docente.

Este escenario dio lugar a que el diseño del proyecto SíProfe sea un proceso centralizado desde los actores públicos, dejando de lado la participación de otros actores como las y los maestros representados por su gremio. Para varias voces que fueron recogidas en esta investigación deja en duda la pertinencia de las acciones que se enmarcaron en el proyecto, pues los implementadores del instrumento de política, las y los maestros, percibieron a estas

acciones como impositivas debido a que la participación en el proceso de diseño fue limitada lo cual socavaría los resultados esperados en la implementación de este instrumento.

## **Agradecimientos**

A mi asesor de tesina Víctor López por su orientación en este proceso. A mi padre por ser mi inspiración y mi compañero, y a Sol y Ana Lu quienes estuvieron presentes de distintas formas en este singular proceso.

## Introducción

La pregunta de investigación que guio este estudio es: ¿Cómo los actores involucrados en el subsector de la política docente y sus recursos de acción, incidieron en el diseño del proyecto SíProfe en el período 2006-2015? El subsector de política docente constituye a la arena política donde se identifican un grupo de actores que inciden en la construcción de un instrumento de política. El diseño de una política pública, como campo de estudio, ha sido un elemento central dentro de la literatura del análisis de las políticas públicas, pues constituye el proceso en el cual se delimitan las acciones concretas que permitirán dar solución a un problema considerado como público (Peters 2018). Este proceso tiene lugar en un contexto donde participan un conjunto de actores, quienes a través de la activación de sus recursos de acción (derecho, organización, presupuesto, apoyo político y consenso/conflicto) buscan incidir en la orientación que adopta una política pública y sus instrumentos (Dente y Subirats 2014).

Para dar respuesta a la pregunta de investigación se partió de los postulados teóricos de Dente y Subirats (2014), quienes definen a los actores como aquellos individuos u organizaciones capaces de influir en el proceso de la política pública con el objetivo de posicionar sus intereses. Para analizar el rol de los actores, esta investigación utilizó la categoría analítica de los recursos de acción, los cuales constituyen la materia prima o los activos que los actores involucrados activan para llevar a cabo sus acciones (Knoepfel *et al.* 2007). El estudio se concentró en el análisis de cinco recursos: 1) derecho, que corresponde a las leyes o reglamentos que condicionan ciertos comportamientos de los actores del subsistema de política docente; 2) organización o el aparataje institucional; 3) presupuesto; 4) apoyo político y 5) consenso/conflicto (Subirats *et al.* 2012; Dente y Subirats 2014; Knoepfel *et al.* 2007).

A la luz de estos postulados teóricos, esta tesina, analizó el proceso de diseño de la política pública de desarrollo profesional a través del proyecto denominado “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo – SíProfe”, el cual tuvo por objetivo mejorar la formación inicial, el acompañamiento docente y la formación continua (Mineduc 2010). Este proyecto formó parte de la política 7 del Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PDE). El análisis del diseño de este proyecto dio cuenta de cómo los actores identificados del subsistema de política docente activaron una serie de recursos, en distintas intensidades, con el objetivo de orientar de acuerdo con sus intereses la política de formación y desarrollo profesional

docente. De acuerdo con la pregunta de investigación y los objetivos de esta tesina, se enmarcó en un estudio de caso de carácter cualitativo, pues sus resultados se basaron en la revisión bibliográfica de distintas fuentes y en entrevistas realizada a actores que fueron parte del proceso del diseño del SíProfe.

Con el objetivo de responder la pregunta de investigación, este estudio se divide en cinco capítulos. El Capítulo 1, problematiza el objeto de estudio y plantea los elementos orientadores de la investigación; es decir, los objetivos generales y específicos, la pregunta de investigación y la hipótesis. En el Capítulo 2, incluye un breve recorrido sobre las distintas orientaciones que, en la literatura, ha tenido el estudio del diseño dentro del análisis de las políticas públicas, así como también se desarrolla el marco analítico, el cual contiene los principales conceptos que guiaron a esta investigación. El Capítulo 3 describe la estrategia metodológica aplicada para esta investigación. El Capítulo 4 da cuenta de los principales resultados del trabajo empírico y por último, el apartado de conclusiones desarrolla los hallazgos más relevantes de esta investigación.

## Capítulo 1

### Problema de investigación: enunciado y formulación

#### 1. Enunciado

El problema de investigación de esta tesina, dentro del campo del análisis de las políticas públicas, pretende entender cómo los actores involucrados en el subsistema de política docente y sus recursos incidieron en el proceso de diseño del proyecto denominado “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo – SíProfe”, el cual fue formulado en el periodo 2006-2015. Este proceso fue liderado por el Ministerio de Educación (Mineduc) como ente rector de la política educativa en el Ecuador. A pesar de la relevancia del ministerio, en este proceso de diseño intervinieron un conjunto de actores del subsector de la política docente, cuyas interacciones y recursos constituyeron elementos fundamentales que determinaron la orientación que adoptó el SíProfe.

Una de las principales aproximaciones teóricas utilizadas en el análisis de las políticas públicas ha sido la idea de estudiar el proceso en términos de etapas, esta perspectiva fue planteada en los años 50 por Harlod Lasswell<sup>1</sup> (Jann y Wegrich 2007; Harguindéguy 2015). El ciclo de las políticas públicas es considerado “el primero, más popular e influyente [enfoque] que divide el proceso de la política pública en diferentes etapas o fases” (Roth 2014 83). El modelo secuencial plantea estudiar a la política pública “(...) como un conjunto de fases integradas en un ciclo reiterativo” (Roth 2014 84). Esta perspectiva de análisis permite ubicar el estudio en una etapa del ciclo, lo cual para autores como Roth (2014) y De León (2007) constituye la principal ventaja y desventaja, pues este método de análisis pierde de vista la perspectiva global del proceso de la política pública.

Este instrumento de análisis basado en la secuencialidad de las etapas de la política pública ha sido cuestionado por distintos autores. Para Harguindéguy (2015) una de las principales debilidades de este método es su perspectiva poco realista, pues simplifica procesos complejos; en la práctica se sabe que las políticas públicas no siguen una secuencia lineal y normativa, por el contrario se reformulan de manera constante. Por tanto, esta perspectiva del ciclo de la política pública presenta un modelo simplificado que contrasta con la realidad de

---

<sup>1</sup> Tras el planteamiento inicial de Lasswell, varios autores han presentado una serie de tipologías de etapas. En la actualidad la más utilizada integra las siguientes fases: establecimiento de la agenda, diseño de las políticas, toma de decisiones, implementación y evaluación de los resultados (Jann y Wegrich 2007; Fontaine 2015).

las políticas públicas, las cuales rara vez tiene principios y finales claramente definidos (Jann y Wegrich 2007). Otro cuestionamiento a esta perspectiva es su carácter poco predictivo, para Sabatier (1986 en Fontaine 2015) este modelo no plantea causalidad, por tanto, carece de un carácter explicativo de un marco teórico, este autor apela al diseño de un modelo de análisis más crítico.

A pesar de estos cuestionamientos, para este estudio la perspectiva del ciclo de las políticas públicas permite situar el análisis en una etapa en particular, en este caso constituye la etapa del diseño de la política pública. Esta etapa se conceptualiza como el proceso en el cual los hacedores de política delimitan las estrategias de intervención para dar solución a un problema considerado como público (Peters 2018). Por tanto, el enfoque del ciclo de las políticas públicas, en esta investigación, se considera como un instrumento más que como un enfoque teórico (Roth 2014; Fontaine 2015 y De León 2007). Esta herramienta ayuda al investigador a situar y a entender la complejidad de la política pública en una etapa en particular, para este estudio de caso constituye el diseño de la política pública.

Los estudios del diseño, dentro del análisis de las políticas públicas, siempre han ocupado un lugar relevante en la literatura (Howlett 2011). Sin embargo, Haelg *et al.* (2019) identifica una brecha de investigación en analizar el rol de los actores en este proceso. El pensamiento tradicional en el estudio del diseño lo conceptualiza como un proceso libre de contexto (Peters 2018). Es decir, estas investigaciones carecían de un análisis a profundidad de cómo surgían los procesos y, en particular, la incidencia de los actores en el diseño. Por tanto, esta tesina pretende ampliar el objeto de estudio, por un lado, identificando a los actores involucrados en el subsistema de política docente y por otro, analizando como la activación de sus recursos incidió en el diseño del contenido del proyecto SíProfe.

Para este estudio el proceso de la política pública se da en un contexto en particular (Knoepfel *et al.* 2007) por tanto, sus instrumentos como el proyecto SíProfe no constituyeron únicamente herramientas técnicas que permitieron la implementación de la política docente en el Ecuador; por el contrario, estas herramientas “(...) organizan las relaciones sociales entre el Estado y el sujeto de la política, según las representaciones y significados que en ellos se condensan” (Lascoume y LeGales 2007,4). Es decir, los instrumentos de política no son neutros, existen construcciones sociales de la población objetivo que se introducen en los

elementos del diseño de política pública, las cuales determinan en gran medida la orientación y el contenido de los instrumentos de política (Ingram *et al.* 2010).

Para explicar este problema teórico, se seleccionó como caso de estudio el proyecto SíProfe, el cual constituye el instrumento central de la política docente en el Ecuador y forma parte del “Plan Decenal de Educación (PDE 2006-2015)”. El proyecto SíProfe fue aprobado para su ejecución en el año 2010, este instrumento de política tuvo como objetivo principal “contribuir al mejoramiento del desempeño docente” (Mineduc 2010, 24). Los lineamientos de este proyecto se orientaron hacia: 1) la formación inicial, 2) programas de inducción y, 3) programas de capacitación y perfeccionamiento continuo orientados hacia los docentes del sistema fiscal de educación (Mineduc 2010).

La política docente para Vaillant (2016) es una política engorrosa, que integra un conjunto de componentes que deben ser coherentes entre sí. Adicional, esta política se orienta hacia una población objetivo que cuenta con una representación gremial importante. Sumado a estos elementos, la política docente se diseña en un contexto en el que tanto valores políticos, sociales y económicos intervienen en el proceso. De acuerdo con la literatura sectorial, el rol de las y los maestros es clave para mejorar la calidad educativa, no obstante muchas de las acciones orientadas hacia el desarrollo profesional docente no han tenido correspondencia con las necesidades reales de este sector, atribuido en parte a que el diseño, en ciertos casos, es un proceso de construcción tecnocrático cerrado a la observancia pública (Unesco 2014).

De acuerdo con la evaluación realizada por el Mineduc (2016), el Plan Decenal de Educación cumplió de manera satisfactoria las metas propuestas para la política docente, en particular se destaca el cumplimiento en el número de horas de capacitación para las y los maestros, superando la meta prevista de 33.000 horas dictadas en diferentes temáticas (Mineduc 2016), también se subraya el incremento en los salarios de los docentes. En el año 2006, el salario inicial del docente se ubicaba en aproximadamente \$500, para el año 2015 se incrementó a \$1.580 (Mineduc 2016).

A pesar de estos logros, al contrastar los resultados de las evaluaciones aplicadas a las y los maestros por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval, 2015), en el año 2015, tan solo el 2% del total de los maestros que rindieron esta evaluación obtuvieron la calificación de excelente, lo cual cuestiona los resultados de la política en temas de calidad educativa. A

este hecho se suma el conflicto que durante el proceso de diseño del proyecto SíProfe (2006-2015) existió entre el gobierno y la Unión Nacional de Educadores (UNE). La UNE constituyó el principal gremio de los maestros en el Ecuador y por muchos años había detentado un fuerte poder disruptivo frente a ciertas políticas que, de acuerdo con su criterio, vulneraban sus derechos (Ruiz *et al.* 2012 y Luna 2010).

A decir de Luna (2010) existieron varios detonantes a partir del año 2008 que configuraron el conflicto entre el Gobierno de aquella época y la UNE, en especial la propuesta de evaluación docente presentada por el Ministerio de Educación en el año 2009. A pesar de que para Isch (2010) la UNE no rechazaba completamente este proceso “el gobierno ya había cerrado sus oídos e iniciado un proceso de ataque al gremio” (Isch 2010, 49), el cual tuvo apoyo de varios sectores de la sociedad y de los medios de comunicación desacreditando, lo que para ciertos autores, había sido la lucha de los maestros (Isch 2010). En este contexto, la presente investigación analiza cómo la participación de los actores involucrados en la política de desarrollo profesional docente y la activación de sus recursos de acción en el momento del diseño del SíProfe, determinó en gran medida la orientación que adoptaría este instrumento.

## **2. Formulación e hipótesis de investigación**

Tras haber realizado el planteamiento del problema, la pregunta central que guía a la tesina es: ¿Cómo los actores involucrados en el subsector de la política docente y sus recursos incidieron en el diseño del proyecto SíProfe 2006-2015?

Para contestar la pregunta central de investigación, se parte de la premisa teórica que los actores involucrados en el subsistema de política pública, mediante la activación de sus recursos, inciden de manera directa en la definición del curso de acción que adopta una política pública (Pérez 2016; Knoepfel *et al.* 2007), “(...) el juego de tales actores depende no solo de sus intereses, sino también de los recursos (presupuesto, consenso, organización, derecho, infraestructura, información, apoyo político, entre otros) que logran explotar para defender sus posiciones” (Knoepfel *et al.* 2007,10). Estos recursos estarían repartidos de manera desigual entre los actores identificados del subsector de política docente durante el proceso de diseño (Knoepfel *et al.* 2007).

Por tanto, la hipótesis central de este estudio plantea que los actores del subsector de política docente, mediante la activación de sus recursos de acción, incidieron en el diseño del proyecto SíProfe (2006-2015), con el objetivo de defender sus posiciones e intereses.

### **3. Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo general**

Determinar cómo los actores involucrados en el subsistema de política docente y la activación de sus recursos incidieron en el proceso de diseño del proyecto SíProfe, instrumento de la política docente en el Ecuador (2006-2015).

#### **Objetivos específicos**

- Identificar dentro del subsector de política docente, cuáles fueron los actores que participaron en el proceso de diseño del proyecto SíProfe (2006-2015).
- Indagar cuáles fueron los recursos de acción que los actores involucrados en el subsector de política docente activaron en el proceso de diseño del proyecto SíProfe (2006-2015).
- Analizar el proceso de diseño del proyecto SíProfe y su resultado a través de la estructura de su marco lógico.

### **4. Justificación y delimitación**

El aporte principal de esta investigación dentro del campo del análisis de la política pública es explicar cómo los actores involucrados en el subsistema de política docente incidieron en el proceso de diseño del proyecto SíProfe, en el periodo 2006-2015. Estudiar el diseño es analizar el proceso mediante el cual los hacedores de política delimitan los instrumentos mediante los cuales se pretende dar solución a un problema considerado como público (Howlett 2011). Esta investigación se ubica dentro de la nueva orientación de este campo de estudio, pues conceptualiza al diseño como un proceso complejo, en el cual participan un grupo de actores que, mediante la activación de sus recursos, inciden en la formulación de la política. Esta visión se aleja de una concepción meramente técnica y mecanicista del diseño de la política pública.

Desde la perspectiva sectorial, este estudio también aporta al campo de análisis de la política educativa, si bien es cierto este sector ha sido estudiado, se identifican pocas investigaciones bajo el análisis de las políticas públicas. El subsector de política docente se caracteriza por ser

un sector que conjuga distintos intereses y actores al momento de determinar las prioridades y la orientación que adopta una la política pública. De ahí la relevancia de este estudio, cuyo centro de análisis son los actores y sus recursos, elementos que determinan en gran medida el curso y orientación que adoptan los instrumentos de política.

Existen varios factores que determinan la calidad educativa, no obstante las y los maestros son un factor clave. Para Bruns y Luque (2014) una vez que los estudiantes entran al aula de clase no existe otro factor más importante que incide en los rendimientos escolares que las interacciones con los maestros y los estudiantes. Por tanto, para los hacedores de política constituye un reto y un desafío diseñar políticas públicas que permitan mejorar la formación de los maestros, pero también mejorar sus condiciones de desarrollo profesional, así como sus condiciones sociales y económicas. Este doble objetivo refleja la complejidad de la política docente sumada a las posiciones, en ocasiones contrapuestas, que pueden tener los actores involucrados en el diseño de la política. En consecuencia, este estudio también contribuye con lineamientos teóricos y empíricos que puedan mejorar los procesos de formulación de la política docente en el Ecuador y de proyectos estratégicos que permiten operativizar los lineamientos de política.

En cuanto a la delimitación de la investigación esta se concentra en los actores involucrados en el subsistema de política docente y en sus recursos de acción, los cuales constituyen los mecanismos de incidencia en el proceso de diseño del SíProfe. El periodo de análisis comprende del 2006 hasta el 2015. Este periodo permite estudiar distintos hechos que dan cuenta del rol de los actores en el diseño de los instrumentos de política pública, de igual forma esta delimitación temporal corresponde a que la política bajo la cual se inserta el SíProfe fue diseñada en el Plan Decenal de Educación (PDE) cuya vigencia terminó en el año 2015<sup>2</sup>. Adicional, se tomó este periodo de estudio, debido a que su análisis da cuenta como el proceso de diseño de la política y de sus instrumentos no es un proceso que tiene un principio y un fin, por el contrario constituye un proceso dinámico (Fontaine 2015). Otro elemento importante es la delimitación del subsistema, el cual constituye la arena de la política pública en particular donde se identifican a un grupo de actores que interactúan con diversos grados de intensidad (Howlett 2009 y Subirats *et al.* 2012). Para el caso de estudio constituye el subsector de política docente.

---

<sup>2</sup> El proyecto SíProfe continua en ejecución al año 2020, bajo una metodología diferente a la aprobada en el año 2010 y 2013 (Bruns *et al.* 2017).

## Capítulo 2

### Marco Teórico

#### 1. El análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas “(...) consiste (...) en el [(estudio)] del proceso de la acción pública bajo diversas modalidades, enfoques y métodos, enlazado también a diversas disciplinas académicas tradicionales” (Roth 2014, 49). Este campo de análisis ha tenido distintas orientaciones, en un primer momento se consideraba como una actividad llevada a cabo únicamente dentro de las agencias de gobierno. No obstante, esta perspectiva se ha ido ampliando hacia otros sectores tanto públicos y privados que se han interesado en estudiar el proceso de la política pública (Mintrom y Williams 2013).

La *policy science* fue planteada en sus inicios por Lasswell, quien esbozaba una ciencia caracterizada “(...) por su empirismo, su pluridisciplinariedad y su orientación hacia los problemas de la colectividad” (Duran 2009, 252)”. La visión de Harlod D. Lasswell, postulaba construir una “ciencia de políticas” basada en evidencias empíricas y de carácter interdisciplinar. Esta perspectiva permitiría racionalizar el proceso de toma de decisiones (Aguilar Villanueva, 1992). Su propuesta incluía elementos normativos para fortalecer los procesos democráticos, incluyendo a varios actores en el proceso político (Lasswell 1992).

En este contexto, Lasswell propuso una división de esta ciencia en dos grandes escuelas. La primera hacía referencia al conocimiento *del* proceso de las políticas, esta orientación constituyó un análisis teórico, cuyo objetivo principal fue estudiar el proceso desde una perspectiva académica (Harguindéguy, 2015). La segunda categoría, Lasswell la llamó el conocimiento *en* el proceso o *para* la política, la cual planteaba un enfoque más empírico. Esta orientación buscaba mejorar el proceso de las políticas públicas aportando información clave para los tomadores de decisión (Harguindéguy, 2015). El objetivo principal de esta orientación fue “(...) definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública” (Aguilar Villanueva 1992, 53). Para Lasswell, estas dos perspectivas de conocimiento constituían herramientas “interdependientes y complementarias” (Aguilar Villanueva 1992, 53) que mejorarían el entendimiento de la política pública.

Uno de los objetivos principales del análisis de las políticas públicas, ha sido mejorar el diseño de las mismas, a través de métodos y enfoques teóricos que permitan identificar y

comprender el proceso de la política y por tanto, generar claves teóricas y empíricas que permitan diseñar instrumentos que den solución a un problema público. Este campo de estudio demanda no solo conocimientos técnicos, sino también profundos conocimientos sustantivos y del contexto político donde estas se desarrollan (Mintrom y Williams 2013). Como se detalló en el capítulo introductorio de esta tesina, el análisis de las políticas públicas ha estado relacionado desde sus inicios con la perspectiva de secuencialidad o de etapas, bajo este instrumento de análisis, esta tesina analiza el rol de los actores en el diseño de la política pública.

## **2. El diseño de la política pública y el rol de los actores**

Los estudios sobre el diseño comenzaron con los orígenes de la ciencia política, muchas de las obras fundacionales planteaban la premisa que mejorar los procesos de formulación de las políticas públicas optimizarían también los resultados de la *politics* (Howlett y Lejano 2012 y Howlett *et al.* 2015). La orientación de este campo de estudio destacó la centralidad y la importancia de los instrumentos de implementación, conceptualizados como las herramientas que los gobiernos utilizan para implementar o dar efecto a las políticas públicas (Peters 2018).

Gran parte de la literatura de este campo de estudio se concentró en el análisis de los instrumentos de política, bajo dos orientaciones de investigación. La primera, se enfocó en proponer ciertas taxonomías de los instrumentos con el objetivo de mejorar su entendimiento. Una de las clasificaciones más aplicadas, fue la matriz NATO (por sus siglas en inglés), propuesta por Christopher Hood<sup>3</sup> (Fontaine 2016). La segunda orientación, transitó de estudiar la elección de instrumentos únicos hacia el análisis de la mezcla o combinación de estas herramientas de política (Howlett *et al.* 2015). Las dos orientaciones pretendían mejorar el proceso del diseño en entornos políticamente complejos.

En la literatura más reciente, se destaca una nueva orientación en el estudio del diseño de la política pública, la cual plantea alejarse de un concepto mecanicista y exclusivamente instrumental. Esta literatura propone entender al diseño como un proceso contextual que integra un conjunto de valores sociales y políticos que inciden en la construcción de los instrumentos de política (Peters 2018). Para Peters (2018) el proceso de diseño involucra una serie de factores, tales como: la política (*politics*); la participación de diversos actores; la

---

<sup>3</sup> Según este autor, los instrumentos de política se clasifican de acuerdo con cuatro recursos disponibles para el Estado: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Fontaine 2016).

construcción social del problema y de los sujetos de la política, entre otros. Es decir, el proceso de diseño integra un sin número de variables que determinan en gran medida su orientación y contenido.

A pesar de la relevancia que han tenido los estudios del diseño en el campo del análisis de las políticas públicas, a decir de Haelg *et al.* 2019, su orientación poco se ha concentrado en el análisis del rol de los actores en este proceso. La literatura sobre el diseño se ha limitado en analizar a los funcionarios gubernamentales y a su equipo de asesores como actores principales del proceso (Haelg *et al.* 2019). Este enfoque ha limitado la perspectiva de análisis, excluyendo de la arena política otros actores relevantes que, de acuerdo con sus recursos y su capacidad de activarlos, inciden en diferentes intensidades en el proceso de diseño de la política y en consecuencia en la definición de sus instrumentos.

El análisis de los actores ha sido abordado desde distintas corrientes de pensamiento. De manera particular, dentro del campo del análisis de las políticas públicas, se destaca el Marco de las Corrientes Múltiples de Kingdom<sup>4</sup> y el Marco de las Coaliciones Promotoras propuesto por Sabatier y Jankins-Smith. Este último marco teórico trata de explicar cómo se constituyen estas coaliciones y cómo actúan en función de los cambios en el subsistema de política (Fontaine 2016). A pesar de la relevancia de estas aproximaciones teóricas, para Haelg *et al.* (2019), dichos marcos explicativos no permiten rastrear a los actores involucrados en la formulación, ni tampoco permiten explicar el resultado final del diseño de la política ni sus instrumentos.

Para Dente y Subirats (2012), los actores, dentro del proceso del diseño de la política pública, son decisivos, sobre la base de sus recursos y su capacidad de activarlos, los actores van configurando su posicionamiento e incidencia durante el proceso de diseño de los distintos componentes de la política pública (Haelg *et al.* 2019). Esto con el objetivo de defender sus intereses o su posición dentro del subsistema de política (Knoepfel *et al.* 2007). Analizar a los actores, por tanto, permite conocer a los protagonistas del proceso de la política pública.

Un elemento clave al momento de analizar a los actores son sus recursos de acción,

---

<sup>4</sup> Este marco de análisis, desarrollado por John Kingdom plantea analizar la puesta en agenda a través del análisis de tres corrientes: corriente de los problemas, de la política y de las soluciones.

(...) para que un actor pueda efectivamente influir sobre los resultados de un proceso de toma de decisiones, es necesario que sus acciones puedan generar, al menos potencialmente, efectos relevantes para los otros participantes en la decisión. Esos efectos vendrán determinados por los recursos que dispongan (Dente y Subirats 2014, 84).

Por tanto, para entender la capacidad de incidencia de los actores en el proceso del diseño de la política pública es necesario analizar los recursos de acción que estos activan en el proceso. La tipología de actores y recursos que utiliza este estudio se describe a detalle en el apartado del marco analítico.

### **3. Política educativa: formación y desarrollo profesional docente**

El fortalecimiento de la profesión docente constituye uno de los elementos fundamentales de la política docente (Vaillant 2016) y en general de la política educativa. La política docente integra un sin número de aspectos que, a decir de la Unesco (2011), deben ser visualizados de manera integral.<sup>5</sup> Un elemento fundamental que aborda esta política es la formación y el desarrollo profesional docente, el cual constituye el objetivo principal del proyecto SíProfe, objeto de análisis de esta tesina.

El desarrollo profesional docente, de acuerdo con la literatura sectorial se lo conceptualiza como “(...) el proceso de formación permanente que cobra sentido en el desempeño docente” (Unesco 2015a, 13). Este concepto incluye la formación inicial y la formación dentro de la carrera docente, concebido como un proceso de constante aprendizaje y evolución (Vaillant 2016). La formación inicial es la etapa de preparación de los maestros previa a su inserción laboral, incluye también los primeros años de experiencia en el aula. En cuanto a la formación continua, esta constituye “(...) el proceso de aprender a enseñar (...)” (Vaillant 2016). Para Vaillant (20016), este proceso pretende mejorar las destrezas de las y los maestros en la práctica docente.

A esta definición del desarrollo profesional docente, acuñada en el siglo XXI, se han ido agregando otros conceptos como: la revalorización de la carrera docente. La inclusión de este elemento pone en discusión que “(...) no es posible entender el valor de la profesión docente únicamente desde la capacidad técnica de los maestros, sino que se requiere del

---

<sup>5</sup> Parte de la literatura sectorial integra elementos tales como: carrera docente, formación inicial, formación continua, evaluación del desempeño, entre otras (Unesco 2011)

reconocimiento social de la profesión” (Unesco 2015a, 14). Por tanto, un elemento importante en el desarrollo docente es el reconocimiento del rol que cumplen los maestros en la sociedad. Los docentes se convierten entonces en un actor central de los cambios educativos. Bajo esta premisa, para los hacedores de política, constituye un desafío diseñar políticas docentes integrales que abarquen todos los elementos aquí descritos.

Para la Unesco (2015b, 30), el proceso de diseño de la política docente no es un proceso “técnico-racional” por el contrario, constituye un proceso político en el que se conjugan conflictos y luchas sociales de los actores involucrados en este proceso. Como ejercicio político, el diseño de la política docente privilegia ciertos actores, de ahí la importancia de la participación de otras voces, en particular la de las y los maestros. La participación de este conjunto de actores en el diseño es un elemento clave, pues son ellos quienes llevan a la práctica las decisiones de política. Por otro lado, su participación podría, en cierta medida, asegurar que la política pública tenga apoyo en su implementación y por tanto cumplir sus objetivos.

#### **4. Marco analítico: los actores y sus recursos en el diseño de la política pública**

Luego de haber analizado las corrientes de pensamiento y aproximaciones teóricas sobre el diseño, los actores involucrados y algunos elementos de la política docente, en este apartado se definen los conceptos de las principales variables que orientan a esta tesina. En primer lugar, es importante establecer el concepto de política pública. Para este estudio constituye “(...) una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores (...) – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían –, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Knoepfel *et al.* 2007, 12). Este concepto permite entender la centralidad de los actores en la toma de decisiones y en la definición de las acciones concretas para resolver un problema público.

Otro concepto clave dentro de esta investigación es el diseño de la política pública, para este estudio el diseño constituye el proceso mediante el cual se delinear los instrumentos que pretenden dar respuesta a un problema considerado como público (Peters 2018). No obstante, este proceso se realiza en un contexto en el cual existe una multiplicidad de actores que influye en su resultado. Los actores involucrados en el diseño de las políticas públicas para este estudio constituyen “los individuos o las organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones y que lo hacen por

cuanto persiguen objetivos relativos al problema y a su posible solución, o bien relativos a sus relaciones con los otros actores” (Dente y Subirats 2014, 139).

Para la identificación de los actores involucrados en el proceso de diseño del SíProfe, este estudio utiliza en primer lugar, la tipología propuesta por Subirats *et al.* (2012), quienes los agrupan en dos categorías. La primera permite identificar a los actores públicos, los cuales constituyen el aparato político administrativo implicado en el diseño e implementación de la política, integra un conjunto de instituciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial de un subsistema (Subirats *et al.* 2012). Estos actores están cobijados por procesos administrativos o por leyes que amparan su accionar y legitiman sus decisiones (Subirats *et al.* 2012). La segunda categoría, constituyen los actores privados. Subirats *et al.* (2012) distingue tres tipos de actores: los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y por último, se encuentran los grupos terciarios (Subirats *et al.* 2012). En este último grupo se ubican los denominados *think-tanks* y la academia, actores que por lo general, cuentan con gran cantidad de recursos cognitivos y de información especializada, elementos que influyen en el proceso de diseño de ciertas políticas.

Sin embargo, este estudio adiciona una tercera tipología que va más allá de la dicotomía que divide a la sociedad entre actores públicos y privados e incluye en el análisis a los actores de la tercera esfera o del tercer sector (Ostrom 2009; Espinoza 2020). En esta categoría se encuentran organizaciones que por lo general son consideradas como “fallas del mercado o del Estado” (Espinoza 2020, 1). No obstante, constituyen fuerzas importantes en la arena política, su agencia evidencia la capacidad de organización de la sociedad por fuera de las reglas del Estado. Estas organizaciones han jugado un papel relevante “(...) en defensa de sus intereses, en la movilización social y en la influencia misma de las políticas” (Bonamusa y Villar 1998) Por tanto, desde la perspectiva política, este sector corresponde a un nuevo actor con intereses y estrategias de acción (Donati 1997).

Existen diversas tipologías de las organizaciones del tercer sector, pues su agrupación está marcada por varias lógicas desde las cívicas hasta las mercantiles (Espinoza 2020). Este sector está conformado por una heterogeneidad de organizaciones con valores, campos de acción y orígenes distintos. Tomando los postulados de Ganga Contreras *et al.* (2010) en esta categoría se encuentran las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la economía social, organizaciones de voluntariado, sindicatos, entre otras. Las principales

características de este actor radican en que cuentan con una estructura propia y autonomía; su adhesión es voluntaria y buscan de manera general mejorar las condiciones de vida de sus afiliados (Durán y Fernández 2010).

En el marco de esta clasificación, se plantea que los actores involucrados en un subsistema de política disponen de recursos que activan con la intención de incidir en el proceso de diseño de una política pública. Autores como Subirats *et al.* (2012, 18) distinguen una serie de “(...) recursos que los actores (...) tratarán de producir y movilizar (o no) durante el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas (...). Estos recursos se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores”. La relevancia en analizar estas variables radica, en que el uso y disponibilidad de estos recursos por cada uno de los actores involucrados, explica en qué medida los actores logran insertar sus intereses y valores en el diseño del proyecto SíProfe.

Los recursos que analiza esta investigación son: en primer lugar, *el derecho* el cual constituye el recurso jurídico determinado por leyes, reglamentos, entre otros. Este recurso es considerado como preponderante, debido a que constituye “la fuente de legitimación por excelencia de toda acción pública” (Subirats *et al.* 2012, 71). A pesar de ello, el uso intensivo de este recurso podría generar efectos negativos y por tanto, menoscabar su capacidad de apoyo (Dente y Subirats 2014). La delimitación de leyes y reglamentos permite a los actores prescribir ciertos comportamientos, definir posiciones de ventaja para ciertos sectores, y también podría establecer sanciones o incentivos a la población, lo cual constituyen herramientas importantes para orientar el comportamiento de los actores de un subsistema de política pública (Dente y Subirats 2014). En esta investigación se analiza este recurso mediante la descripción de los principales recursos de derecho que fueron activados en el proceso de diseño del SíProfe.

Un segundo recurso constituye la *organización*, es decir el aparato político – administrativo con el que cuentan los actores involucrados. Este recurso analiza las estructuras administrativas y la capacidad de generar redes de interacción entre los actores (Subirats *et al.* 2012). Para Subirats *et al.* (2012), las estructuras demasiado jerárquicas producen, en algunos casos, acciones poco coherentes con la realidad del subsector de política. El indicador bajo el cual se analiza este recurso es la descripción de la estructura organizativa de los actores identificados. Un tercer recurso constituye el *presupuesto* o recursos financieros, el cual es

conceptualizado como “(...) la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo (dinero u otros bienes) para modificar o influenciar el comportamiento de los otros actores” (Dente y Subirats 2014, 90). Para analizar este recurso se considera los recursos que fueron asignados al Ministerio de Educación en el periodo que comprende esta tesina.

El cuarto recurso constituye el *consenso*, entendido como la capacidad de los actores para evitar bloqueos y conflictos (Subirats *et al.* 2012). Los actores que disponen de este recurso cuentan con una fuente de legitimación adicional que respalda sus intereses. Para Dente y Subirats (2014, 87) “(...) el resto de los recursos son importantes sólo en la medida en que son capaces de transformarse en consenso durante el intercambio político”. Es decir, el consenso es primordial para activar o economizar otro tipo de recursos como el presupuestario. Para operativizar este recurso en la investigación se describe los mecanismos de consenso/conflictos activados por cada actor identificado.

Por último, el quinto recurso constituye el *apoyo político* entendido como el nivel de aceptación de la política pública (Subirats *et al.* 2012 y Knoepfel *et al.* 2007). Este recurso es esencial en las primeras etapas del proceso de la política pública, pues depende el grado de implementación. Para el análisis del apoyo político se evalúa el grado de aceptación ciudadano a las reformas o criterios planteados por los actores identificados en el subsistema de política docente. Es importante mencionar que la literatura identifica diez recursos, sin embargo, por el alcance de esta investigación y por el enfoque de proyectos se seleccionó las cinco categorías descritas.

Estos recursos constituyen, a decir de Knoepfel *et al.* (2007, 23), la materia prima o los activos que los actores involucrados activan para llevar a cabo sus acciones. Por tanto, el resultado en el diseño de una política pública y sus instrumentos “(...) representan el resultado material e inmaterial de la utilización de los recursos en la interface entre la [(el gobierno)] y la sociedad civil” (Knoepfel *et al.* 2007, 23). Bajo estos conceptos el proceso de diseño de la política pública se estructura bajo un conjunto de actores, los cuales a través de la activación de sus recursos actúan con el objetivo de incidir en los resultados de la política pública y, por tanto, conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses. La operativización de estas variables se describe en el Anexo 1.

## Capítulo 3

### Marco metodológico

#### 1. Tipo de investigación

De acuerdo con los objetivos, problema de investigación e hipótesis, esta tesina constituye un estudio de “caso con fines explicativos” (Yin 2003,1). Se posiciona dentro de esta categoría debido a que el objetivo central es comprender un fenómeno social complejo en el que se conjugan un conjunto de variables. En otras palabras, esta investigación busca entender la complejidad de un proceso de política pública a través del análisis de un caso en particular, el cual corresponde al análisis de cómo los actores y sus recursos de acción incidieron en el diseño de un instrumento de política pública el cual corresponde al proyecto SíProfe (2006-2015).

Para esta investigación el caso constituye un instrumento que permite aplicar las proposiciones teóricas desarrolladas en el apartado del marco teórico y analítico; por tanto, corresponde a una investigación de tipo deductiva. El marco teórico de esta tesina explica las relaciones que existen entre las variables independientes y la variable dependiente. En consecuencia, la formulación de estas proposiciones, guían tanto la recolección de datos a través de distintas técnicas cualitativas, así como también el análisis de la información recolectada en la investigación empírica (Yin 2003).

En cuanto al alcance de esta investigación, se sitúa en un estudio de carácter explicativo “debido a que analiza las relaciones entre una o más variables independientes y una o más dependientes, así como los efectos causales de las primeras sobre las segundas” (Sampieri *et al.* 2010, 147). Bajo los postulados teóricos desarrollados en el capítulo del marco teórico, los actores y sus recursos de acción constituyen las variables independientes que explican el resultado del proceso de diseño del proyecto SíProfe (2006-2015).

La unidad de análisis de la investigación corresponde a los actores involucrados en el subsistema de política docente que incidieron en el proceso de diseño del proyecto SíProfe (2006-2015). El análisis de estos actores se operativiza a través del estudio de sus recursos de acción que activaron en dicho proceso. Se determinó esta unidad de análisis de acuerdo con la orientación que plantea la pregunta de investigación y sus objetivos (Yin 2003). Por tanto,

estos dos elementos (actores y recursos) concentran la atención del análisis y de la recolección de los datos (Sampieri *et al.* 2010).

## **2. Estrategia metodológica**

La estrategia metodológica integra los pasos seguidos para dar respuesta a la pregunta de investigación y cumplir con los objetivos planteados en el estudio (Sampieri *et al.* 2010). Es decir, corresponde a las acciones necesarias para la recolección y análisis de la información, cuyo resultado conectará la pregunta de investigación con las conclusiones. Para Maletta (2009), el diseño de la investigación determina la manera como el investigador plantea analizar el problema científico que está estudiando y, determina a su vez la “línea argumentativa” del producto final. A continuación se describen los elementos principales de la estrategia metodológica.

### **2.1 Población**

La población para este estudio constituye al grupo de actores públicos, privados y del tercer sector que fueron parte del subsector de política docente y que activaron sus recursos para incidir en el proceso de diseño del proyecto SíProfe, en el periodo 2006-2015. Al ser este un estudio cualitativo no se determina una muestra en estricto sentido. Por el contrario, la selección de la población está relacionada con las características e intereses de la investigación (Sampieri *et al.* 2010).

### **2.2 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos**

Para la recolección de datos, esta investigación, aplica varias técnicas de carácter cualitativas. En primer lugar, a través del análisis de documentos bibliográficos sobre el objeto de estudio, incluye: artículos académicos, documentos oficiales, entre otras fuentes. Para la sistematización de esta información se utiliza una ficha para ordenar los datos recolectados. Este instrumento consolida la información sobre los antecedentes de la política docente y del proyecto SíProfe. En la ficha también se especifican a los actores identificados en el subsistema de política docente; y se describe los recursos de acción que fueron activados. En el Anexo 2 se detallan los elementos que integra esta ficha de recolección de información. En segundo lugar, se realiza una serie de entrevistas semiestructuradas a actores clave que participaron en el proceso de diseño del SíProfe (2006-2015), tales como: ex funcionarios del Mineduc, maestros, académica, entre otros, las preguntas guía se detallan en el Anexo 3. El objetivo principal de estas entrevistas fue profundizar en ciertos elementos que no fueron

precisados en la revisión bibliográfica. Para el análisis de esta información se aplicará la técnica de triangulación de datos, esta herramienta permitirá contrastar la información obtenida de las distintas fuentes, fortaleciendo la confiabilidad del estudio (Sampieri *et al.* 2010).

Por último, para analizar los elementos del proyecto SíProfe se utilizará la matriz de marco lógico, la cual “(...) presenta en forma resumida los aspectos más importantes del proyecto” (Ortegón *et al.* 2015, 22). Dentro de este matriz el fin del proyecto constituye “(...) la solución a problemas de nivel superior e importancia nacional” (Ortegón *et al.* 2015, 23). Es decir, corresponde al nivel de la política pública del sector. El propósito por su parte corresponde a un nivel más operativo, describe el efecto directo que pretende dar solución al proyecto, los componentes ayudan a conseguir el propósito, y finalmente, las actividades “(...) son aquellas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada componente” (Ortegón *et al.* 2015, 24). Estos elementos permitirán dar cuenta de la orientación que adoptó el proyecto SíProfe.

## Capítulo 4

### Resultados de la investigación

#### 1. Antecedentes: Plan Decenal de Educación como instrumento político

El 2006 fue un año clave para la política educativa en el Ecuador, a finales de ese periodo se aprobó el Plan Decenal de Educación (PDE) 2006-2015 mediante referéndum, el cual contó con la aprobación del 66% de la población que acudió a las urnas (Mineduc 2008). Este documento programático recogió las principales preocupaciones en el sector educativo, por tanto, constituyó “la agenda y la hoja de ruta” que marcaron los cambios en materia educativa para los siguientes años (Portaluppi 2012, 43). El Ministerio de Educación y Cultura de aquel entonces encargó al Consejo Nacional de Educación<sup>6</sup>, órgano consultivo del Ministerio (Art. 25 de la Ley de Educación), la construcción de este documento.

Para este proceso el Consejo Nacional de Educación, convocó a varios actores del sector educativo a participar en la construcción de este Plan (Mineduc 2008). Tras una serie de encuentros nacionales y provinciales se construyó una agenda de política educativa la cual integró ocho políticas:

- 1) Universalización de la educación inicial; y 2) de la educación general básica; 3) incremento de la población estudiantil del bachillerato; 4) erradicación del analfabetismo; 5) mejoramiento de la infraestructura y equipamiento educativo; 6) mejoramiento de la calidad y equidad de la educación; 7) revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida y, 7) aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB (Mineduc 2008, 5-6).

El PDE, fue un hito importante para el periodo que analiza esta tesina, pues este documento definió a la formación y desarrollo profesional docente como una política pública, la cual también fue adoptada por el nuevo gobierno que asumió el poder en el año 2007. Uno de los principales cuestionamientos al sector educativo antes de la aprobación de este Plan fue la falta de continuidad de las políticas implementadas en el sector (Mineduc 2008, 3). Por tanto,

---

<sup>6</sup> El Consejo Nacional de Educación estaba conformado por: “ (...) la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (Mineduc 2008, 5) y presidido por el Ministerio de Educación.

esta agenda representó el “mandato ciudadano” que permitió la institucionalización de las políticas en el sector educativo a largo plazo. Por tanto, los instrumentos de política y sus calibraciones fueron construidos en el marco de esta agenda (Mineduc 2008; Portaluppi 2012).

La política siete del Plan, en la cual se enmarcó esta investigación, planteó como objetivo principal “estimular el ingreso a la carrera de formación docente mejorando su formación inicial, la oferta de sus condiciones de trabajo, calidad de vida y la percepción de la comunidad frente a su rol” (Mineduc 2008, 33). La línea principal que priorizó esta política fue el “(...) desarrollo y la implementación del sistema de capacitación y desarrollo profesional permanente” (Mineduc 2008, 33). Para el cumplimiento de este lineamiento, en el año 2008 se creó el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Educativo (SíProfe)<sup>7</sup>. En el siguiente apartado se describen los elementos y orientación que adoptó este Sistema.

### **1.1 Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Educativo (SíProfe)**

En el año 2008, el Ministerio de Educación, creó el SíProfe, sistema a cargo del diseño de las “(...) políticas, estrategias y acciones que garanticen el aprendizaje a lo largo de la vida profesional (...)” de distintos actores del sistema educativo como son: docentes, directivos y técnicos. (Mineduc 2010a, 4). Uno de los principales elementos que diferenció del anterior sistema fue su relación con el “Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (SER)” creado en el año 2009<sup>8</sup> (Mineduc s/f). La base para el diseño de los programas de formación inicial, inducción y formación continua del SíProfe se basó en los resultados de las evaluaciones, las cuales fueron aplicadas a las y los docentes de manera paulatina a partir del año 2009 y luego se institucionalizaron con la creación del Ineval en el año 2012.<sup>9</sup>

De acuerdo con el estudio realizado por Portaluppi (2012) la creación del SíProfe se basó en un diagnóstico que evidenció las siguientes debilidades. En primer lugar, la formación continua consistía en una serie de cursos desarticulados sin que integre un carácter sistémico o una planificación que responda a las necesidades de los docentes (Portaluppi 2012). En segundo lugar, no existió un seguimiento a los programas de capacitación y muchos de ellos

---

<sup>7</sup> Este sistema sustituyó al denominado Sistema Nacional de Capacitación vigente bajo la Ley de Carrera Docente (Villarreal 2009).

<sup>8</sup> Acuerdo Ministerial N° 025-09 del 26 de enero del 2009.

<sup>9</sup> Art. 346 de la Constitución establece que “existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación”.

fueron dictados por organizaciones como la UNE, quienes no contaron con lineamientos y seguimiento por parte del Mineduc (Fabara 2013). Adicional, no existió una línea base que dé cuenta del número de docentes capacitados y en que temáticas (entrevista anónima 4, consultora en temas de política educativa, en entrevista con la autora, diciembre 2020). Esta problemática evidenció una débil rectoría del Mineduc en el diseño y seguimiento de los programas de formación continua (entrevista anónima 1, exfuncionaria de la Dirección Nacional de Carreras Profesionales Educativas, en entrevista con la autora, noviembre de 2020).

En cuanto a la formación inicial de los docentes ofertada por los Institutos Superiores Pedagógicos (ISPED) y por las universidades, varios estudios identificaron los siguientes cuestionamientos. En primer lugar, una desconexión entre las necesidades del sistema de educación y la formación de docentes (Luna 2014). De acuerdo con el diagnóstico realizado por el Mineduc (s/f), existió gran diversidad de mallas curriculares que no correspondieron a las necesidades nacionales. Por otro lado, se cuestionó la calidad de estas instituciones. De acuerdo con las evaluaciones realizadas a los ISPED y Universidades que ofertaban programas de formación docente, muy pocas se ubicaron en las mejores categorías (Fabara 2013; CES 2015, 17).

Bajo este diagnóstico el SíProfe pretendió generar un sistema que, desde la centralidad del Estado, atiende a la formación inicial, al acompañamiento docente y al diseño de programas de formación continua para la actualización de conocimientos disciplinares, pedagógicos y didácticos (Mineduc s/f). De acuerdo con las memorias del Mineduc, para el diseño de este instrumento se generaron algunos espacios de construcción participativa, entre ellos: discusiones informales, conversaciones con personas claves como técnicos del Mineduc y de los ISPED, y la socialización de las propuestas con distintos actores del sistema educativo (Mineduc d/f). Sumado a estos espacios, el proceso de diseño contó con la participación de varios expertos en formación docente, con la intención, a decir de exfuncionarios del Mineduc, de diseñar una “política pública basada en evidencias” (entrevista anónima 2, exfuncionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020).

Para la operativización de estos objetivos, el Mineduc, en el año 2010, diseñó un proyecto de inversión con el nombre de SíProfe, el cual mediante una propia estructura administrativa y

financiera implementó estos lineamientos de política pública. El diseño de este proyecto planteó resolver las siguientes problemáticas: 1) ausencia de estándares de calidad y lineamientos para los programas de formación inicial; 2) ausencia de un plan nacional de capacitación y 3) la inexistencia de programas de inducción y acompañamiento de los nuevos docentes (Mineduc 2010a). Los elementos principales de este proyecto de inversión (componentes y actividades) están descritos en el Anexo 4.

El proyecto SíProfe integró una serie de cursos de formación continua a los cuales los docentes podían acceder mediante la página web del Ministerio, proceso que tuvo ciertos cuestionamientos, principalmente en el acceso a la plataforma de inscripción (Chiriboga 2019, 72). De acuerdo con la información recabada en esta investigación, para algunos docentes fue complejo acceder a estos cursos debido a problemas de conectividad y “(...) al analfabetismo digital que en aquel entonces era una problemática para los maestros” (entrevista anónima 3, docente de escuela pública con 15 años de experiencia, en entrevista con la autora, diciembre de 2020). Por otro lado, en promedio desde el año 2008 al 2015 fueron capacitados anualmente aproximadamente el 38% de los docentes del Sistema Nacional de Educación (Mineduc 2013), lo cual cuestionó el derecho de las y los docentes a recibir capacitación permanente de acuerdo a lo estipulado por la Ley de Educación.

La tipología de cursos que ofertó el SíProfe fueron de tres tipos: inducción, remediales y complementarios. En los primeros años de implementación se concentró la oferta en cursos remediales, los cuales respondieron a los resultados del proceso de evaluación docente (Mineduc 2013). Sin embargo, estos cursos, para los docentes entrevistados en esta investigación, representó una carga adicional a las horas pedagógicas que debían cumplir; desde su perspectiva, la política de formación y desarrollo profesional docente se concentró en aprobar cursos teóricos con poca aplicabilidad en el aula de clase (entrevista anónima 5, docente de escuela pública con 15 años de experiencia, en entrevista con la autora, diciembre de 2020). Este criterio también es compartido por otras voces tanto de expertos como de maestros entrevistados (entrevista anónima 3, docente de escuela pública con 15 años de experiencia, en entrevista con la autora, diciembre de 2020; entrevista anónima 4, consultora en temas de política educativa, en entrevista con la autora, diciembre 2020).

## **2. El proceso de diseño del SíProfe: identificación de actores del subsistema de política docente (2006-2015)**

Tras haber analizado el contexto y antecedentes del diseño del SíProfe, en este apartado se identifican a los actores principales del subsistema de política docente que fueron parte del proceso de diseño de este proyecto. De acuerdo con los postulados de Dente y Subirats (2014), los actores constituyen los individuos u organizaciones involucrados en un problema público que fueron capaces de influir sobre las decisiones de política. El proceso de diseño del SíProfe se generó en un contexto particular, tras la aprobación del PDE un nuevo gobierno asume el poder en el año 2007. A pesar de este cambio, el gobierno de turno reafirmó el compromiso con esta agenda de política y mantuvo a estas prioridades como los lineamientos macro de política educativa (Burns *et al.* 2017).

De acuerdo con autores como Segovia y Andrade (2016), el periodo anterior a la aprobación del PDE, el Ecuador atravesó por un contexto de inestabilidad política, social y económica y por un debilitamiento del rol del Estado en la definición de las políticas educativas. Para Luna (2010, 54) el Ministerio representaba una entidad “(...) cada vez más pobre, grande e ineficiente (...)” que poco pudo hacer frente al deterioro del sistema educativo. Pues, a pesar de varios esfuerzos de los gobiernos en implementar proyectos que pretendían mejorar la calidad,<sup>10</sup> estos no lograron institucionalizarse, y por tanto, constituyeron iniciativas aisladas (Segovia y Andrade 2016).

En este contexto en el año 2007, un nuevo gobierno asumió el poder bajo el movimiento Alianza País. Una de las principales propuestas fue la denominada “revolución educativa” (Alianza País 2006), la cual planteaba a la educación como la piedra angular para alcanzar el desarrollo. El plan de gobierno propuso la “transformación de la gestión administrativa del Ministerio de Educación y Cultura sustentado en el ingreso de personal altamente capacitado” (Alianza País 2006, 38). Al igual que “propiciar la formación docente para que el maestro recupere su papel como intelectual y profesional de la educación (...)”. Para este gobierno la transformación educativa, constituyó una prioridad (entrevista anónima 2, exfuncionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020).

---

<sup>10</sup> Segovia y Andrade cita los siguientes proyectos: Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB); Educación Básica, Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB-PRODEC); Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (PROMET I y II)

En consecuencia, un elemento clave del proceso de formulación del SíProfe fue la decisión del gobierno en recuperar la rectoría del Mineduc, tanto en el diseño como en la implementación de la política educativa (entrevista anónima 1, exfuncionaria de la Dirección Nacional de Carrera Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020). Este objetivo delimitó el accionar de las autoridades del Mineduc, en particular en el diseño de los programas de capacitación docente, los cuales fueron asumidos por el Mineduc (entrevista anónima 2, exfuncionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020).

Bajo este análisis y de acuerdo con la tipología propuesta por Subirats *et al.* (2012), se identifica como principal actor al Mineduc quien desde su aparataje institucional se encargó del diseño de las políticas educativas, las cuales reflejaron también las prioridades del gobierno liderado por la figura presidencial, quien jugó un rol protagónico en el escenario político (Luna 2014).

Por último, se identifica un segundo actor clave en el proceso de diseño del SíProfe, y es la UNE. Este sindicato de maestros, catalogado como una organización del tercer sector, fue constituido en 1944 (Chiriboga 2019), en la misma época donde otros movimientos gremiales fueron creados como la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), entre otros (Suárez *et al.* 2012, 78). La importancia de los sindicatos docentes en Ecuador y en América Latina en general ha sido trascendental, en ocasiones por su participación directa en los gobiernos mediante partidos políticos o mediante acciones disruptivas en las calles y paralizaciones de actividades, mecanismos que bloquearon ciertas reformas percibidas como una amenaza para sus intereses (Burns y Luque 2014, 286).

La UNE, desde la década de los 80 jugó un rol importante en la definición de la política educativa principalmente como un grupo de presión ante las reformas educativas lideradas por el Estado (Gil 2017). Uno de los principales mecanismos de incidencia, atribuidos a este gremio, fue mediante la convocatoria a largas paralizaciones de actividades. Analizando de manera cronológica el número de protestas en el Ecuador, durante el periodo de 1998-2003<sup>11</sup>, sumaron alrededor de 22 manifestaciones (Gentili 2004, 1265). Este alto nivel de

---

<sup>11</sup> Durante el año 2003-2008 no se registraron nuevas paralizaciones de la UNE, sino hasta el año 2009 en respuesta al proceso de evaluación impulsado por el gobierno (Luna 2010).

conflictividad del sindicato puso en jaque a muchos ministros y ministras de educación, que ante una institucionalidad débil, no tuvieron mayor margen de negociación frente a las demandas del gremio.

Sin embargo, la incidencia de la UNE en el diseño de la política docente y en particular el rol que jugó en el diseño del SíProfe (2006-2015) se fue modificando conforme los actores públicos fueron activando una serie de recursos de acción, los cuales les permitieron orientar el diseño de la política de desarrollo profesional docente de acuerdo con sus intereses, excluyendo a otros actores y sectores de la sociedad, quienes no tuvieron voz y autonomía para definir el tipo de educación que requería el país (entrevista anónima 4, consultora en temas de política educativa, en entrevista con la autora, diciembre 2020). En el siguiente apartado se analiza cada uno de los recursos que fueron activados por los actores identificados de acuerdo con los postulados teóricos de Subirats *et al.* (2012).

### **3. Análisis de los recursos de acción**

Analizar los recursos de acción de los actores identificados en el subsector de política docente, constituye reconstruir el escenario político que muestra la manera como los actores configuraron y activaron sus recursos con el objetivo de incidir en el diseño de la política docente. El análisis incluye tanto su incidencia a nivel macro, así como también a nivel meso y micro de los instrumentos como el proyecto SíProfe. En el siguiente apartado se analiza cada uno de los recursos identificado por cada actor, tomando como base los postulados teóricos descritos en el Capítulo 2.

#### **3.1 Actores públicos y la activación de sus recursos**

De acuerdo con el marco teórico utilizado en esta tesina uno de los principales recursos de acción con los que contaron los actores públicos fue el *derecho*, este recurso constituye las leyes, reglamentos y acuerdos, que permiten estructurar ciertos lineamientos y comportamientos dentro subsector de política docente. Para el caso de estudio, los actores públicos tuvieron la capacidad y potestad de activar este recurso en el proceso de diseño del SíProfe. Uno de los principales recursos de derecho fue la aprobación de una nueva Constitución en el año 2008 mediante consulta popular (Isch 2011). Este cuerpo normativo define a la educación como un “(...) derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado” (Art. 26).

La nueva Constitución, la cual corresponde la norma suprema del ordenamiento jurídico del sector educativo, definió que el Estado “(...) tendrá la competencia exclusiva sobre las políticas de educación (...)” (Art. 261, numeral 6); por tanto, los gobiernos locales tendrán la responsabilidad sobre la “(...) infraestructura y equipamiento” (Art. 264, numeral 7). En la misma línea, en el Art. 344, estableció que el Estado “ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, [(quien)] formulará la política nacional de educación”. En lo referente a la política docente la Constitución en su Art. 349 definió que “el Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico (...)”.

La orientación de esta normativa a decir de Luna (2014, 225) evidenciaron la prioridad del gobierno en “(...) recuperar el protagonismo del Estado”, en el subsector de política educativa. La importancia de estos articulados radicó en que delimitaron el contexto macro bajo el cual se diseñaron los instrumentos de política como el SíProfe. En los años siguientes, los actores públicos emitieron una serie resoluciones que incidieron de manera directa en el subsistema, en particular sobre el rol que jugaba el sindicato en las definiciones de política. Este estudio destaca las siguientes reformas: en el año 2009 mediante decreto ejecutivo, el gobierno suspendió el pago automático de las cuotas sindicales de los salarios de los docentes, decisión que tuvo como efecto disminuir drásticamente los ingresos de la UNE (Bruns *et al.* 2017).

Un año después a través de una reforma a la Ley de Carrera Docente se determinó que aquellos maestros que suspendieran las actividades estarían sujetos a despido inmediato (Bruns *et al.* 2017). También se “(...) restringió la participación de la dirigencia gremial en las comisiones de calificación para el ingreso de nuevos docentes al magisterio (...)”.<sup>12</sup> Sumado a estas reformas se aprobó el proceso de evaluación permanente a los docentes en servicio. Para varios autores como Luna (2014) e Isch (2011) el uso de este recurso de derecho, por parte de los actores públicos, dio cuenta de la intensión del Estado en limitar el poder del sindicato docente.

Por último, todas estas reformas se consolidaron con la aprobación en el año 2011 de la nueva Ley de Educación Intercultural (LOEI) y su reglamento. La LOEI ratificó la rectoría y

---

<sup>8</sup> Mediante Registro Oficial Nro. 25 de septiembre del 2009, se entrega esta competencia al Ministerio de Educación.

centralidad del Mineduc como la Autoridad Educativa Nacional encargada en la definición de la política educativa (Art. 21, 22 y 26). Otro elemento importante fue la conceptualización que la Ley otorgó al desarrollo profesional, como “un proceso permanente e integral de actualización psicopedagógica y en ciencias de la educación” (Art. 112); estableció también a este proceso como un requisito fundamental para el ascenso de categoría (Art. 111) y como un deber y derecho del docente.

La emisión de estas normas, leyes y reglamentos evidenciaron la capacidad que detentaron los actores públicos en el proceso de diseño de la política docente y del SíProfe. Desde el año 2006 al año 2015, se emitió una nueva Constitución una nueva Ley de Educación y su serie acuerdos presidenciales y ministeriales que reconfiguraron el escenario político. Estas reformas permitieron a los actores públicos por un lado, insertar su visión sobre el sistema educativo y el rol del maestro, pero por otro, les permitió reconfigurar los poderes en el subsector de política, debilitando a un actor clave como la UNE que por mucho tiempo fue un detractor de las reformas impulsadas desde el Estado (Chiriboga 2019).

El segundo recurso para analizar de acuerdo con el marco teórico que guía esta tesina es la *organización*. Este recurso analiza las estructuras administrativas que poseen los actores (Subirats *et al.* 2012). En cuanto al SíProfe, antes de su creación en el año 2008, eran las Direcciones Nacionales y Provinciales de Mejoramiento Profesional, quienes se encargaban del diseño de los programas de desarrollo profesional docente (Mineduc 2010b). La planificación de estos programas se basó en los diagnósticos que cada una de estas áreas generaban, sin una mayor articulación con la política nacional (Mineduc 2010b). Estas Direcciones autorizaban convenios con otras instituciones, sin embargo a partir del año 2008 con el SíProfe, el Mineduc recuperó la rectoría y por tanto autorizó y diseñó los lineamientos sobre los programas de formación y eran las Direcciones Distritales quienes se encargaban del cumplimiento de estos cursos (Mineduc 2010b, 5).

Para consolidar este modelo organizativo en el año 2010 se emitió un nuevo Estatuto Orgánico por Proceso del Mineduc, el cual creó la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, junto con dos direcciones: 1) Dirección de Formación Inicial e Inducción Profesional y 2) Dirección Nacional de Formación Continua. Las principales atribuciones de estas áreas técnicas eran diseñar los lineamientos de formación inicial, las metodologías de inducción y los planes de formación continua para los profesionales de la educación. Al igual

que “(...) controlar la oferta de formación continua” (Art. 19, literales c, d, e, f) (Mineduc 2010b) y la coordinación del proyecto SíProfe.

Otro elemento importante para analizar el recurso de organización de los actores públicos fue la reforma del Estado implementada desde el 2008 por el gobierno de la denominada “Revolución Ciudadana”. Este proceso liderado por la ex Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) proponía “(...) una nueva organización de la gestión pública en el territorio [(con el objetivo de)] “(...) redistribuir el poder y la toma de decisiones” (Senplades s/f. 24). Para aplicar este modelo la Senplades diseñó una tipología para cada ministerio de acuerdo con sus competencias. Bajo esta clasificación el Mineduc se situó en la tipología “alta desconcentración y baja descentralización” (Senplades s/f. 26). Es decir, la rectoría, regulación y control se ubicó en el nivel central y a nivel territorial la gestión y coordinación<sup>13</sup> de estas decisiones (Mineduc 2010b).

Para Terán (2015) la adopción de esta estructura limitó la participación y autonomía de la gestión local, pues las decisiones de política fueron tomadas a nivel central. En la misma línea, la investigación realizada por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en el año 2014 problematizó esta centralidad en las decisiones de política, según dicho estudio esta estructura transgredió el principio de corresponsabilidad de los actores en el sistema educativo (OEI *et al.* 2014). Con base en la información recolectada en este estudio las y los maestros y directivos se mantuvieron siempre a la espera “(...) de las decisiones de política tomadas por el Estado, “(...) dejando de lado la innovación y los procesos de adaptación y contextualización (...)”. En consecuencia, este aparataje organizacional sumado al apoyo que recibió del ejecutivo (Bruns *et al.* 2017), centralizó las decisiones de política.

El tercer recurso para analizar corresponde al *presupuestario*. El contexto de diseño del SíProfe (2006-2017), para Bruns *et al.* 2017 se caracterizó por un alza en los precios internacionales de las materias primas. Por tanto, los países de la región, incluido Ecuador, experimentaron altos ingresos para sus economías. El flujo de recursos que tuvieron acceso los actores públicos permitió implementar una demanda que por mucho tiempo fue la consigna de lucha del gremio de los maestros y fue el de sus salarios. A decir de Luna (2014,

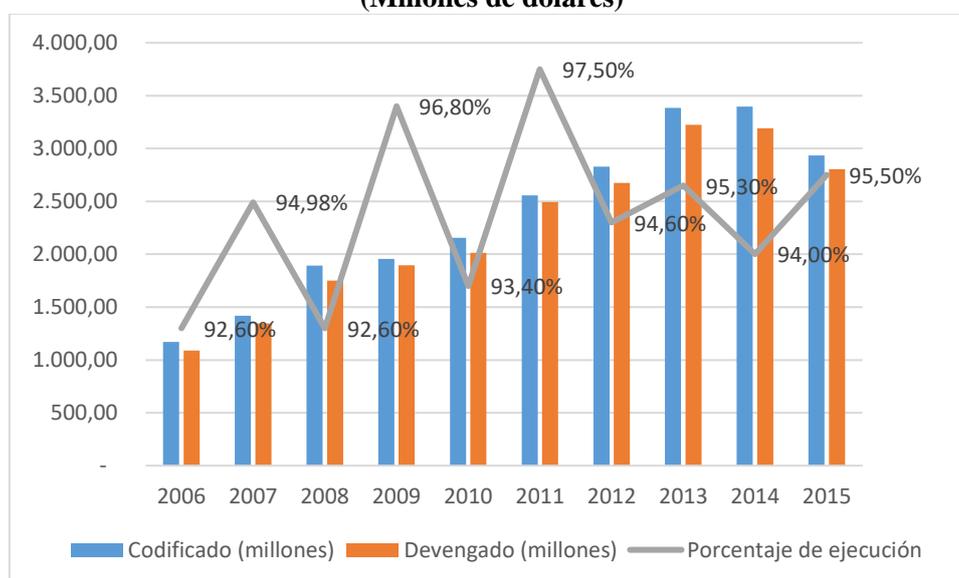
---

<sup>13</sup> De acuerdo con el documento del proyecto del SíProfe, planta central del Mineduc tuvo a cargo la planificación de los cursos de formación continua, mientras que las Direcciones Provinciales tuvieron a su cargo la ejecución y registro de los programas (Mineduc 2010a).

221) este hecho contribuyó de cierta manera a mantener “un clima de paz en el sector”. Perspectiva que también es compartido por una exfuncionaria del Mineduc, quien plantea que el aumento de los salarios constituyó una de las principales estrategias de los actores públicos para aplacar la oposición de los docentes (entrevista anónima 2, exfuncionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020).

En cuanto a la asignación presupuestaria que recibió el Ministerio de Educación, se observa un incremento en los valores codificados desde el año 2006 al 2014. El año 2015 registró una disminución en los valores asignados a esta Cartera de Estado.

**Gráfico 1. Presupuesto Mineduc 2006-2015  
(Millones de dólares)**



**Fuente:** Mineduc (2016)

El presupuesto asignado para la ejecución del SíProfe, de acuerdo con el cronograma actualizado del proyecto en el año 2013<sup>14</sup> fue de 61,58 millones para el periodo de ejecución 2010-2015 (Mineduc 2013). El mayor porcentaje del presupuesto del proyecto fue asignado para el componente uno, el cual se encargó de la contratación de las instituciones de educación superior para la implementación de los cursos de inducción, formación continua y acompañamiento docente. En la Anexo 5 se detallan los valores presupuestados del proyecto por cada uno de los componentes en los cinco años de ejecución.

<sup>14</sup> El proyecto SíProfe fue actualizado en el año 2013. Esta actualización prorrogó su ejecución al año 2015.

El cuarto recurso para analizar es el *consenso*, de acuerdo con el marco teórico este recurso es conceptualizado como la capacidad que tienen los actores para evitar bloqueos y conflictos. Para el caso de estudio, los actores públicos activaron varios dispositivos. En primer lugar, el referéndum. En el periodo analizado, los actores públicos utilizaron este mecanismo tanto para la aprobación del PDE (2006-2015) y también para la aprobación de la Constitución en el año 2008<sup>15</sup>. En cuanto al proceso de construcción del SíProfe, el Mineduc realizó un taller nacional en el cual se presentó la estrategia de trabajo del SíProfe a un grupo de docentes para su discusión (entrevista anónima 2, exfuncionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020).

Sumado a este espacio de consenso se realizaron consultas con expertos para la delimitación del enfoque que tendría el SíProfe (entrevista anónima 1, exfuncionaria de la Dirección Nacional de Carrera Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020). En consecuencia, en el periodo de análisis se pudo identificar pocos espacios de construcción participativa del SíProfe. Por el contrario se evidencia una estrategia confrontativa en el diseño de la política docente, en particular, con sectores de la oposición como el sindicato de maestros. Para Gil (2017) “(...) el gobierno (Ministerio de Educación), nunca planteó una estrategia eficaz de acercamiento e integración a estas organizaciones, más bien, les consideró ‘enemigos públicos’, ‘antipatriotas’ (...)” (Gil 2017, 667). Esta aseveración es compartida por otros autores como Burns *et al.* (2017), quienes plantean que el gobierno, de aquel entonces, utilizó la confrontación y conflicto como mecanismo de consenso.

Por último, el quinto recurso analizado es el *apoyo político*, el cual es conceptualizado como el grado de aceptabilidad de los actores públicos. Un recurso clave que activaron estos actores fue el respaldo político que tuvo en su momento el gobierno de la “Revolución Ciudadana”.<sup>16</sup> Como se describió en el apartado de los antecedentes, una de las principales consignas políticas de este movimiento fue la transformación del sistema educativo. El gobierno de turno evidenció “el terrible estado de la educación” (Bruns *et al.* 2017, 28) en consecuencia, logró posicionar en la opinión pública la importancia de transformar el sistema educativo, el cual fue declarado en crisis<sup>17</sup> (Luna 2014; Burns *et al.* 2017).

---

<sup>15</sup> La Constitución del 2008 fue aprobada mediante un referendo con el 63.93% de votos a favor (Isch 2011).

<sup>16</sup> De acuerdo con los datos Conaghan 2011 en Burns *et al.* 2017, en enero del 2007 el gobierno de Rafael Correa contaba con una aprobación del 73%. Este respaldo popular a decir de Luna (2014,225) también se vio reflejado en las urnas, el gobierno fue reelecto en el año 2009 y más tarde en el 2013.

<sup>17</sup> El 16 de marzo de 2007 el gobierno declaró en emergencia al sector educativo a nivel nacional (Decreto 188).

Los actores públicos, en particular el gobierno de turno usó "comunicaciones implacables para movilizar a la [(ciudadanía)] a favor de las reformas" (Bruns y Luque 2015, 319). A decir de Luna, el gobierno "reforzó en la opinión pública la imagen de un sistema educativo público ingobernable, con maestros 'belicosos y poco formados'" (Luna 2014, 202). Esta realidad fue evidenciada también con la publicación de los primeros resultados de las evaluaciones a los maestros, realizada en el año 2009. De acuerdo con los datos del Mineduc (2010) solo 2 maestros tuvieron un desempeño excelente.<sup>18</sup> Para Burns *et al.* (2017), los actores públicos, dedicaron su energía en persuadir a la opinión pública de que el sistema educativo estaba en crisis y, por tanto, la reforma constituía el único camino.

En consecuencia, la política de formación y desarrollo profesional docente fue apoyada "(...)" por amplios sectores del país por constituirse en la salida más "conocida" a la crisis de la formación de los docentes (...)" (Luna 2014, 238). Adicional, el gobierno también contó con el apoyo de la opinión pública en reducir la injerencia del gremio docente, quienes eran tildados como "mafias" que habían cooptado al sistema educativo por décadas (Declaraciones del expresidente Rafael Correa, recogidos en Gil (2017)). Este análisis evidenció cómo los actores públicos tuvieron la capacidad de activar varios recursos de acción, lo cual inclinó la balanza hacia sus intereses e imponer su visión sobre la política de desarrollo profesional docente.

### **3.2 Actores del tercer sector y la activación de sus recursos**

El segundo grupo de actores identificados en el subsector de política docente fue la UNE, este gremio como se detalló en el apartado dos de este capítulo, constituyó una fuerza política importante dentro de la arena del subsector de política docente en el Ecuador. Este actor, considerado parte del tercer sector, detentó una serie de recursos que le permitieron incidir, en intensidades distintas en el proceso de diseño del SíProfe. Al analizar el primer recurso de acción que constituye el *derecho*, esta investigación evidenció una incidencia menor en comparación con los actores públicos.

El rol de la UNE en el diseño de los elementos macro de la política docente como la Constitución y la LOEI fue limitada. A decir de Isch (2011) uno de los principales cuestionamientos al proceso de construcción de la Ley de Educación fue el poder de veto

---

<sup>18</sup> El total de maestros evaluados en el régimen costa fue de apenas 2570, a pesar de la obligatoriedad de acudir a este proceso.

presidencial, lo cual condicionó la incorporación de distintos articulados que fueron planteados desde el gremio de maestros. No obstante, para Isch (2011), la UNE logró incorporar en la Ley algunos elementos positivos como “el derecho docente al desarrollo profesional, capacitación, actualización, mejoramiento pedagógico y académico de manera gratuita (...) se garantizó [(también)] la participación en el Consejo Nacional de Educación de cuatro delegados del magisterio nacional” (Isch 2011, 385).

En contraste a los actores públicos, la UNE, en el periodo de análisis, tuvo que enfrentarse a distintas reformas que debilitaron su injerencia en las decisiones de política. A decir de una exfuncionaria del Mineduc, con la creación de SíProfe se eliminó la potestad de la UNE en impartir los cursos de capacitación, los cuales desde su perspectiva, “eran certificados de cursos con poca calidad” (entrevista anónima 1, exfuncionaria de la Dirección Nacional de Carrera Profesional Educativo, en entrevista con la autora, noviembre de 2020). Contrario a años anteriores y pese a la oposición del gremio muchas reformas fueron implementadas. Por tanto, la UNE no tuvo mayor margen de negociación en la adopción de estas medidas. De acuerdo con los postulados de Subirats *et al.* 2012, los actores públicos al estar cobijados por leyes y reglamentos que legitiman sus decisiones permitieron, para el caso de estudio, que ellos se coloquen en una posición de ventaja frente a los actores del tercer sector.

En cuanto al segundo recurso que constituye a la *organización*, la UNE representó el sindicato más grande en el Ecuador. En el año 2008, de acuerdo con Burns y Luque (2014) agremiaba al 80% de los maestros públicos (120.000 afiliados aproximadamente), lo cual le permitió apropiarse del monopolio de la representación. En cuanto a su estructura estaba conformada por:

a)(...) maestros fiscales de los establecimientos educativos de educación inicial, básica, bachillerato (...), por los técnicos docentes y supervisores (...), los educadores comunitarios, los profesores del sistema intercultural bilingüe, b) los profesores de los establecimientos universitarios y politécnicos, los profesores de los establecimientos particulares, municipales y otros que por escrito manifiesten su voluntad de afiliación; y c) los maestros jubilados” (UNE 2009 en Suárez *et al.* 2012, 41).

De este total el mayor porcentaje de maestros pertenecían al sostenimiento fiscal (Suárez *et al.* 2012).

De acuerdo con los estatutos de la UNE (2009 en Suarez *et al.* 2012), el sindicato funcionaba bajo los siguientes órganos: el Congreso Nacional de la UNE, Comité Ejecutivo, Asambleas Provinciales de Maestros, Consejos Provinciales de Educación, Comités Ejecutivos Cantonales y las Juntas de delegados a Nivel Provincial y Cantonal. La principal instancia de decisión constituía el Congreso Nacional. En este espacio el gremio tomaba las decisiones generales de política que determinaban el accionar del gremio (Suarez *et al.* 2012). A pesar de esta estructura, la UNE procuró mantener contacto directo con las bases del sindicato, mediante visitas de sus dirigentes medios a las escuelas públicas (Suarez *et al.* 2012).

El tercer recurso para analizar constituye al *presupuesto*, esta investigación no tuvo acceso a los recursos financieros con los que contó la UNE para el periodo de análisis. Sin embargo, de acuerdo con la información recabada se puede inferir que, con la emisión del Decreto Ejecutivo en agosto de 2009, el Gobierno suspendió las aportaciones voluntarias de los maestros al gremio (Burns y Luque 2014). En consecuencia, los recursos de la UNE fueron afectados de manera sustancial. Este aporte económico constituyó por años la base de los recursos financieros con lo que dispuso este sindicato. Para Suarez *et al.* 2012, dichos aportes permitieron el autofinanciamiento del gremio para el desarrollo de su labor organizativa.

El siguiente recurso para analizar es el *consenso*. Uno de los principales mecanismos de incidencia con los que contó el gremio de los maestros fueron sus estrategias disruptivas. Las paralizaciones de actividades “(...) fue un hecho periódico y permanente que influyó (...) en las políticas educativas” (Luna 2014, 198). Este mecanismo por mucho tiempo generó resultados positivos, pues ciertas reformas que fueron percibidas por el gremio como amenazas, tiempo más tarde fueron revertidas (Luna 2014). No obstante, el escenario político para este actor cambió a partir del año 2007. El gobierno de la “Revolución Ciudadana”, en un inicio mostró apertura al diálogo con los movimientos sociales, sin embargo, esta apertura se fue reduciendo. Para autores como Luna (2010) e Isch (2010) uno de los principales detonantes que marcó el conflicto entre el sindicato de maestros y los actores públicos fue el proceso de evaluación docente.

En el año 2009, mediante Acuerdo Ministerial fue implementado el proceso de evaluación docente. Posterior a la publicación de los primeros resultados por parte del gobierno, la UNE protagonizó un nuevo paro nacional que duró alrededor de 23 días (Gil 2017). Sin embargo, este mecanismo que por muchos años había sido una estrategia efectiva para el sindicato no

tuvo el impacto esperado (Luna 2014), pues la evaluación docente<sup>19</sup> fue implementada a nivel nacional, a pesar del cuestionamiento del sindicato de maestros (Luna 2014). A partir de este momento se generó una profunda grieta en la relación entre los actores del subsistema (gobierno /sindicato de maestros) y cada vez más a decir de Isch (2010), el gobierno fue cerrando sus oídos ante las demandas del gremio.

En cuanto al *apoyo político* con el que contaba la UNE, al 2006 estaba respaldada por el Movimiento Popular Democrático, de donde provinieron la mayor parte de sus dirigentes, característica particular que fortaleció al gremio (Suárez *et al.* 2012, Segovia y Andrade 2016). Este movimiento apoyó en un inicio al gobierno de la “Revolución Ciudadana”, sin embargo, este respaldo se fue agrietando conforme las reformas en temas sensibles de la política docente se fueron diseñando. El apoyo político a la UNE también se vio resquebrajado por la incidencia de los actores públicos; de acuerdo con la información recabada por esta investigación frente a la opinión pública, los maestros fueron considerados los principales responsables de los deficientes resultados en el sector educativo (entrevista anónima 2, exfuncionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Educativo Mineduc, en entrevista con la autora, noviembre de 2020).

Este análisis evidenció como el contexto de diseño del SíProfe (2006-2015) para los actores públicos y del tercer sector estuvo marcado por una dinámica diferente. Por su parte, los actores públicos tuvieron la capacidad de activar una serie de recursos basados en el derecho, el presupuesto y el apoyo político. Tres recursos que resultaron clave para direccionar el diseño de la política educativa y por tanto, la política de formación y desarrollo profesional docente. Por el contrario, para la UNE el escenario fue diferente, pues se encontró con un gobierno “duro e inflexible” (Gil 2017, 377) cuya estrategia política también buscó socavar los fuertes de poder de la UNE (Burns *et al.* 2017). En consecuencia, el gremio de los maestros se vio arrinconado frente a una serie de reformas instituidas por el Gobierno, lo cual debilitó su incidencia y su capacidad en activar recursos de consenso/conflicto que por muchos años había sido una estrategia efectiva.

---

<sup>19</sup> Para Luna (2014), los actores públicos posicionaron en la opinión pública a los procesos de evaluación como una estrategia clave para la transformación educativa.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

El diseño del SíProfe constituyó un proceso que tuvo lugar en un contexto particular. La construcción de este proyecto se situó en un momento en el cual se diseñaron una serie de instrumentos que delimitaron el contexto de diseño de la política educativa y de la política docente. En particular, la aprobación del PDE y de la nueva Constitución en el año 2008 fueron procesos que contaron con la participación de una serie de actores. Para el caso PDE por primera vez en el Ecuador fue aprobado mediante referéndum como mecanismo de consenso. No obstante, el diseño de los instrumentos de política en un nivel más operativo donde se enmarcó el SíProfe constituyó un proceso regido por una dinámica diferente.

De acuerdo con el análisis realizado en esta investigación se identificaron a dos actores clave en el diseño del SíProfe. En primer lugar, los actores públicos, conducidos por el Ministerio de Educación quien constituyó la cabeza tanto conceptual y operativa del proceso de diseño de la política docente, pero también se destacó la figura presidencial. Este actor mediante la activación de recursos como el consenso/conflicto y el apoyo político incidió en la orientación del proceso de diseño del SíProfe. A pesar de la relevancia de estos actores, se evidenció la ausencia de otros como los privados. Para el caso de estudio, el proceso de diseño del SíProfe contó con la participación de expertos o grupos terciarios; sin embargo, estos actores accionaron bajo los lineamientos planteados por los actores públicos, es decir bajo los requerimientos del Ministerio de Educación.

Para varias voces recogidas por esta investigación los grandes ausentes en el proceso de diseño fueron las y los maestros, padres de familia, estudiantes, sector privado, entre otros. Para Portaluppi (2012) el proceso de diseño del SíProfe estuvo marcado por la ausencia de actores clave del sistema educativo, evidenciando que para aquel entonces los maestros no fueron considerados “sujetos de aprendizaje”, sino por el contrario como ejecutores de las decisiones tomadas por los actores públicos. Esta orientación marcó un cambio en la manera de diseñar e implementar la política docente en el periodo analizado, pues el Ministerio de Educación de manera casi exclusiva diseñó los lineamientos de la política de formación y desarrollo profesional docente.

La centralidad en las decisiones de política fue la principal característica del diseño del SíProfe, esta dinámica constituyó el patrón de interacción entre el Estado y la sociedad que se instauró en el subsector de la política docente en el periodo 2006-2015. El Ministerio de Educación tuvo la capacidad de activar de manera intensa el recurso del derecho. Muchas de las reformas fueron emitidas mediante leyes o decretos los cuales limitaron el margen de maniobra del resto de actores del subsector de política docente. En términos de Hood, se puede interferir que los actores públicos basaron su accionar en el recurso de nodalidad, lo cual les concedió ventajas para incorporar sus intereses y visión sobre el desarrollo profesional docente cobijados por el imperio de la ley (Dente y Subirats 2014).

No obstante, contrastando con las proposiciones teóricas planteadas por Dente y Subirats (2014) el uso excesivo de este recurso generó efectos negativos en el proceso de diseño de la política docente. De acuerdo con la información recabada en esta investigación, para la construcción del SíProfe existieron pocos espacios de participación de las y los maestros, quienes percibieron a estas reformas como impositivas. Esto llevó a cuestionar la orientación que tomó el SíProfe, pues si bien es cierto contó con la participación de un equipo y aparato organizacional fuerte, conformado también por expertos internacionales con larga experiencia en el sector, no existió mayor participación de los actores que implementan estas políticas, es decir de las y los maestros.

Adicional a este recurso, los actores públicos contaron con ventajas presupuestarias de organización, de apoyo político y de consenso/conflicto. El nuevo gobierno posicionado a inicios del 2007 tuvo como consigna de su gestión, recuperar el rol protagónico del Estado, debilitando la capacidad de incidencia de otros actores como el sindicato de maestros. Un elemento que evidenció el estudio es que el recurso de consenso/conflicto fue clave para posicionar las reformas implementadas, pero también para debilitar a la oposición, la estrategia de los actores públicos basada en evidenciar la deficiente calidad de los docentes de aquel entonces constituyó un recurso que les permitió operar de acuerdo con sus intereses.

Por su parte, la UNE, considerado como un actor del tercer sector durante décadas contó con recursos de organización, presupuestarios y de consenso/conflicto, sin embargo en el periodo de análisis (2006-2015) la posición de este actor estratégico cambió. El sindicato cada vez más fue perdiendo su capacidad de activar varios recursos, principalmente el recurso de

consenso/conflicto, que por muchos años constituyó una estrategia efectiva, a tal punto que en el año 2016, este gremio fue disuelto.<sup>20</sup>

A pesar de los cuestionamientos sobre los mecanismos de irrupción del gremio de los maestros, es imprescindible que estos actores cuenten con una representación en el proceso de diseño de la política educativa. Los maestros, en la escuela, constituyen los implementadores directos de los lineamientos de política, por tanto limitar su incidencia en el diseño de los programas de formación continua y desarrollo profesional docente, podría ocasionar que muchas de las decisiones de política se queden escritas en las agendas programáticas y no se apliquen en las aulas de clase. Por otra parte, uno de los cuestionamientos a los programas de formación continua del SíProfe fue el limitado acceso a los cupos y el “analfabetismo digital” de los docentes; no todos los maestros accedieron a estos programas de capacitación, lo cual cuestionaría el derecho de las y los docentes a recibir capacitación permanente.

En consecuencia, el enfoque que adoptó dicho proyecto fue un diseño centralizado. Esta orientación permitió, a decir de exfuncionarios del Mineduc, ordenar el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional. Sin embargo, “(...) ninguna reforma educativa [(depende)] exclusivamente de leyes ni de recursos económicos, sino de la capacidad de acción de sus actores –los ciudadanos” (Segovia y Andrade 2016, 49). La participación de distintas voces en el diseño de la política docente permitirá reconocer a la educación como un compromiso colectivo, “(...) la educación, en términos amplios, es una construcción social, que va mucho más allá de la escuela y de su estructura” (Segovia y Andrade 2016, 49).

La mayoría de las reformas aplicadas en el periodo de análisis pretendían mejorar la calidad educativa y respondieron a un trabajo basado en distintas experiencias exitosas en otros países; no obstante a pesar de este indiscutible avance en la política educativa, “(...) este tipo de reformas de arriba hacia abajo, sin la aceptación de los maestros, generan dudas sobre la durabilidad a largo plazo” (Bruns *et al.* 2017, 22). Al analizar el diseño del proyecto SíProfe no se identificó una matriz de actores que pudo ser una herramienta clave para el proceso de diseño de este instrumento. La política docente, es una política compleja y en este sentido la participación de las y los maestros y de otros sectores de la sociedad aseguraría, en cierta

---

<sup>20</sup> El gremio de docentes fue disuelto en agosto de 2016 mediante Acuerdo Ministerio emitido por el Ministerio de Educación (Bruns *et al.* 2017)

medida, su coherencia interna y su aplicabilidad. De ahí la importancia de fortalecer las redes de actores que se ubican en este subsector de política.

En lo referente al marco analítico utilizado en esta investigación, las proposiciones teóricas permitieron concentrar el análisis en un elemento central que fueron los recursos de acción de los actores identificados en el subsistema de política docente. Esta categoría analítica proporcionó elementos operacionales que dieron cuenta de cómo los actores incidieron, en diferentes maneras e intensidad, en el proceso de diseño del SíProfe. No obstante, la categoría de actores propuesta por Subirats *et al.* 2012 no fue suficiente para este análisis, en consecuencia, se agregó una nueva categoría que integra aquellos actores que se ubican por fuera la dicotomía público-privado, y que evidencian la capacidad de la sociedad de organizarse e incidir en las políticas públicas.

En lo referente a la estrategia metodológica aplicada en esta investigación, esta permitió cumplir con los objetivos planteados del estudio. Mediante la operativización de las variables se logró estructurar un análisis sistemático de los recursos que activó cada actor identificado. No obstante, por el contexto en el cual se realizó esta investigación, el acceso a entrevistas fue limitado, quedando por fuera voces importantes como el gremio de maestros, que a pesar de que fueron solicitadas entrevistas a sus dirigentes no se obtuvo respuesta.

La realización de esta investigación abre otras propuestas de estudio de la política de formación y desarrollo profesional docente. En primer lugar, se considera importante realizar una evaluación de impacto integral sobre los resultados del SíProfe, medidos tanto en el rendimiento de las y los maestros, pero también el impacto que este proyecto en los logros estudiantiles. Otro elemento importante para analizar es la pertinencia de los cursos ofertados por el Mineduc, así como también el acceso de los maestros a estos cursos, por tanto, se considera relevante analizar qué tan equitativa fue la distribución de los cupos.

Por otro lado, por el alcance que tuvo esta investigación, se excluyó del análisis otros recursos como la información o recursos cognitivos que también constituye un elemento clave en el proceso de ciertas políticas públicas como la docente, la cual, en su diseño, se basa en información relevante del sector y también, en ciertos casos, se toma como base las mejores experiencias en otros países. En la misma línea, esta investigación podría complementarse con un estudio comparado con otros sistemas educativos de la región sobre cómo se realizó el

proceso de diseño de la política de formación y desarrollo profesional docente y la incidencia de otros actores del subsistema. Estos nuevos estudios podrían complementar a esta investigación que pretende aportar tanto de manera teórica como empírica el diseño de la política de formación y desarrollo profesional docente, reflejado en el proyecto SíProfe.

**Anexos**  
**Anexo 1. Matriz de variables**

Objetivos específicos	Variables	Indicadores	Forma de medición	Fuentes de verificación	Técnica / Instrumentos
<b>Objetivo 1.</b> Identificar, dentro del subsector de política docente, cuáles fueron los <i>actores</i> que participaron en el proceso de diseño del proyecto SíProfe (2006-2015).	<b>Actores públicos</b>	Número de actores individuales / organizaciones que participaron en el diseño del SíProfe (2006-2015).	Conteo/análisis de las instituciones públicas/ actores individuales que participaron en el proceso de diseño del SíProfe (2006-2015).	Documento del proyecto SíProfe Notas de prensa Triangulación de las entrevistas a actores clave Estudios previos sobre política docente en el Ecuador	Técnica 1: análisis documental Instrumento: fichas de sistematización  Técnica 2: entrevistas semiestructuradas Instrumento: cuestionario de preguntas guía y grabadora
	<b>Actores privados</b>	Número de actores privados que participaron en el diseño del SíProfe (2006-2015).	Conteo/análisis de los actores privados que participaron en el proceso de diseño del SíProfe (2006-2015).		
	<b>Actores del tercer sector</b>	Número de actores del tercer sector que participaron en el diseño del SíProfe (2006-2015).	Conteo/análisis de los actores del tercer sector que participaron en el proceso de diseño del SíProfe (2006-2015).		
<b>Objetivo 2.</b> Indagar cuáles fueron los <i>recursos</i> de acción que los actores	Derecho	Número de recursos jurídicos que cuentan los actores (leyes, decretos o acuerdos ministeriales)	Descripción en la emisión de leyes, acuerdos, etc.	Publicaciones Mineduc Publicaciones UNE Estudios previos sobre política docente en el Ecuador.	Técnica 1: análisis documental Instrumentos: fichas de sistematización

involucrados en el subsector de política docente, activaron en el proceso de diseño del proyecto SíProfe	Organización	Estructura administrativa de los actores involucrados en el proceso de diseño del SíProfe (2006-2015).	Descripción los arreglos político-administrativos de los actores involucrados en el diseño del SíProfe (2006-2015).	Estatuto del Mineduc Estatutos de la UNE	Técnica 2: entrevistas semiestructuradas Instrumento: cuestionario de preguntas guía y grabadora
	Presupuesto	Presupuesto en el sector de educación (2006 - 2015), (2006-2015).	Presupuesto asignado al Mineduc (2006-2015).	Presupuesto General del Estado – Ministerio de Finanzas.	
	Consenso/ conflicto	Número de mecanismos utilizados por los actores para generar conflictos y/o consenso (2006-2015).	Conteo del número de mecanismos de consenso/conflicto implementados por los actores.	Estudios previos sobre política docente en el Ecuador y sobre los sindicatos de maestros.	
	Apoyo político	Nivel de legitimad primaria de los actores en el proceso de diseño del SíProfe (2006-2015).	Análisis de la aceptabilidad de la política pública por parte de la opinión pública.	Triangulación de las entrevistas a actores clave Estudios previos sobre política docente en el Ecuador	
<b>Objetivo 3.</b> Analizar el proceso de diseño del proyecto SíProfe y su resultado a través de la estructura de su marco lógico.	Objetivos y metas SíProfe	Horas de capacitación impartidas por el Mineduc, en el marco del proyecto SíProfe (2006-2015).	Conteo del número de horas de capacitación ofertadas por el SíProfe	Documento del proyecto SíProfe Evaluaciones de la política docente	Técnica 1: análisis documental Instrumentos: fichas de sistematización Técnica 2: entrevistas semiestructuradas Instrumento: cuestionario de preguntas guía y grabadora
	Objetivos y metas SíProfe	Evolución del porcentaje de maestros capacitados a nivel nacional (2006-2015).	División del promedio de maestros capacitados por año/total de maestros (nivel nacional).	Documento del proyecto SíProfe Evaluaciones de la política docente	

**Fuente:** Subirats *et al.* 2012; Knoepfel *et al.* 2007; Ostrom 2009; Espinoza 2020

## Anexo 2. Ficha de recolección de información

Antecedentes de la política de revalorización de la carrera docente y el proyecto SíProfe		
Identificación de actores	Subsector de la política docente en el Ecuador 2006-2015	Recursos identificados (derecho, organización, presupuesto, consenso, apoyo político)
Actores públicos	1.	
	2.	
	3.	
Actores privados	1.	
	2.	
	3.	
Actores del tercer sector	1.	
	2.	

### Anexo 3. Preguntas guía para las entrevistas

1. Uno de los principales instrumentos de la política docente en el Ecuador en el periodo 2006-2015, fue el proyecto SíProfe ¿Qué *actores* considera Usted participaron en el proceso de diseño de este instrumento de política?
2. De acuerdo con su experiencia en el proceso de diseño del SíProfe, ¿Cuáles fueron los *recursos*, que activaron los actores durante el diseño del SíProfe, en el periodo analizado? Para esta investigación se han considerado cinco tipos de recursos: derecho, presupuesto, organización, consenso y apoyo político.
3. De manera breve me podría comentar ¿cuáles de estos cinco recursos fue el más relevante en el proceso de diseño del SíProfe? ¿qué actor Usted identifica detentó estos recursos?
4. Me podría comentar ¿De qué manera los actores identificados en el subsistema de política docente, activaron sus recursos de acción en el periodo analizado?
5. Como incidió la activación de estos recursos en el proceso de diseño del SíProfe? ¿Considera Usted algún actor que haya sido privilegiado en el proceso? ¿Por qué?
6. ¿De qué forma considera Usted este juego entre los actores y sus recursos incidió en el resultado del diseño del proyecto SíProfe?
7. Desde su experiencia ¿Considera que el proyecto SíProfe cumplió con el objetivo de mejorar el desempeño de las y los maestros en el Ecuador?
8. Con base en su respuesta ¿Qué aspectos del proyecto SíProfe se podrían mejorar? ¿Por qué?

#### Anexo 4. Maro lógico del proyecto (SíProfe)

Resumen narrativo de los objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<p><b>Fin:</b> Contribuir al mejoramiento del desempeño de los diversos profesionales de la educación del sistema fiscal, a través de la articulación con la formación inicial; el mejoramiento de la oferta de formación continua y el acompañamiento pedagógico, que haga posible incrementar la cobertura y lograr un sistema de calidad y excelencia educativa.</p>	<p>30% de estudiantes del sector público, que obtienen calificación de Buena y Muy buena en el sistema de evaluación y rendición de cuentas (SER), hasta el 2015.</p> <p>46% de profesionales del sistema educativo que obtienen calificación de muy buena y excelente en el sistema de evaluación y rendición de cuentas (SER), hasta el año 2015.</p> <p>8% de docentes que tuvieron calificación insuficiente y que mejoran su desempeño a través de los cursos de formación continua, acompañamiento y mentorías, hasta el 2015.</p>	<p>Informe presentado por el Sistema de evaluación y rendición de cuentas.</p> <p>Informe presentado por el Sistema de evaluación y rendición de cuentas.</p> <p>Registros del sistema de información del SíProfe.</p>	<p>Que los profesionales educativos capacitados permanecen en el sistema educativo por más de 5 años</p> <p>Los sistemas de formación y capacitación profesional del servidor público y de educación superior se encuentran articulados al SíProfe a través de la coordinación con SETEC, SENESCYT, INEVAL Y UNAE y otras instituciones de educación superior.</p>
<p><b>Propósito:</b> Fortalecer el Sistema Integral de Desarrollo Profesional, en sus niveles inducción, formación continua y acompañamiento de los profesionales del sistema educativo nacional, en articulación con la formación inicial del docente.</p>	<p>95% de profesionales del Sistema Educativo cubierto por el Sistema de desarrollo profesional, hasta finales del 2015.</p> <p>100% de los programas del Sistema de Desarrollo Profesional que han sido evaluados como “positivos”, hasta el año 2015.</p> <p>100% de nuevos profesionales de la educación que aprueban el programa de inducción, hasta el año 2015.</p>	<p>Registro de profesionales inscritos.</p> <p>Informe de evaluación de los programas del Sistema de Desarrollo Profesional.</p> <p>Registros del sistema de información SíProfe.</p>	<p>Los profesionales capacitados integran y aplican los conocimientos de los cursos en sus prácticas profesionales.</p>

	400 mentores formados hasta el año 2015.	Registros del sistema de información SíProfe.	
<p><b>Componentes</b></p> <p>1. Incrementar cobertura a los actores del sistema educativo a través de los cursos de inducción, formación continua y aplicación de acompañamiento garantizando la equidad territorial.</p>	<p>40 cursos de Formación Continua que se ofrecen a los actores del sistema educativo, hasta el año 2015. Según el requerimiento de capacitación en nuevas propuestas pedagógicas implantadas.</p> <p>6 cursos de inducción para nuevos profesionales hasta el año 2015.</p> <p>10 cursos (compuestos por 5 módulos cada uno) de Formación Especializada que se ofrecen a auditores y asesores educativos hasta el año 2015.</p> <p>6 cursos (compuestos por módulos) para mentores hasta el año 2015.</p> <p>20 cursos ofertados en línea. (Nuevas modalidades), hasta el año 2015.</p> <p>30 recursos pedagógicos del MINEDUC utilizados para SíProfe, hasta el año 2015.</p> <p>100% de programas del sistema de desarrollo profesional implementados a nivel zonal, distrital y provincial con base a la demanda (Oferta equitativa), hasta el año 2015.</p>	<p>Documento que contenga cronograma de cursos de inducción y formación continua.</p> <p>Registro en el sistema SíProfe de la asistencia de los docentes a los cursos.</p> <p>Registros del sistema de información SíProfe.</p> <p>Recursos pedagógicos registrados en la página web del MINEDUC.</p>	<p>Los profesionales de la educación demuestran interés en participar en los programas de formación inicial y continua.</p> <p>Disponibilidad de los formadores de las instituciones de la educación superior (que han sido acreditadas)</p>

		Registro del sistema de información SíProfe.	
2. Mejorar la calidad de la oferta de inducción, formación continua y acompañamiento.	<p>25 instituciones de educación superior que fueron seleccionadas de acuerdo con el Sistema de Evaluación de gestión del SíProfe, hasta el año 2015.</p> <p>100% de programas evaluados y reformados del Sistema de Desarrollo Profesional, hasta el 2015.</p> <p>40 cursos que aplican estándares e instrumentos de calidad, hasta el año 2015.</p> <p>40 cursos cuyos contenidos han sido revisados en función de pertinencia de los niveles académicos y de equidad, hasta el año 2015.</p>	<p>Registro de contratos.</p> <p>Informe de evaluación de los programas del Sistema de Desarrollo Profesional.</p> <p>Informe de acreditación de los cursos por parte del Ministerio de Educación. Documentos diseñados para los cursos. Informe de la Dirección de Formación Continua.</p>	<p>Se cuenta con la participación activa de los docentes para la implementación de la evaluación.</p> <p>Las instituciones de educación superior que brindan los cursos de inducción y formación continua y los mentores que brindan acompañamiento se interesan por ser certificados según los criterios de calidad del Ministerio de Educación.</p>
3. Fortalecer los procesos de Sistema Integral de Desarrollo Profesional.	<p>10 procesos analizados de SíProfe para su fortalecimiento, hasta el 2015.</p> <p>4 documentos de protocolo y estándares generados para el procesamiento y análisis de la información del sistema SíProfe, para el año 2015.</p> <p>10 procesos de seguimiento y evaluación realizados, para el año 2015.</p>	<p>Informe de implementación y seguimiento de procesos para el SíProfe.</p> <p>Documento que contiene protocolo estándares para el procesamiento y análisis de la información del sistema SíProfe.</p> <p>Reportes de los procesos.</p>	<p>Las instituciones especializadas en el procesamiento y análisis de información brindan apoyo al sistema de información SíProfe.</p> <p>Las instituciones de educación superior contratadas manejan adecuadamente el sistema de información SíProfe.</p>

	Al menos 2 instrumentos para seguimiento y evaluación del programa, para el año 2015.	Informe de seguimiento y evaluación del programa.	
<b>Actividades:</b> <b>C1.</b> 1.1. Establecer la pertinencia de los cursos, beneficiarios (niveles) y cobertura (nacional, regional, zonal, distrital.	\$ 4.973.956,68	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
1.2. Mejorar sistema de comunicación interna y externa, difusión, inscripción e implementación de los programas de inducción, de formación continua, de acompañamiento y mentorías.	\$ 20.496.592,72	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
1.3. Contratar un número de instituciones de educación superior que permita satisfacer la demanda requerida y distribuir equitativamente los programas del sistema desarrollo profesional a todo nivel territorial.	\$ 26.227.119,46	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
1.4. Seleccionar y formar instructores/facilitadores para cada uno de los cursos de capacitación de acuerdo a la demanda requerida.	\$ 6.707.977,97	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
<b>C2.</b> 2.1. Analizar la calidad de los cursos en función de los estándares de calidad de SíProfe	\$ 374.338,84	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
2.2. Aplicar el sistema de Evaluación de gestión de instituciones de educación superior relacionadas con las responsabilidades establecidas en los programas de SíProfe.	\$ 524.489,79	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES

2.3. Diseñar y aplicar estándares e instrumentos de evaluación que sostengan y mejoren la eficacia de los programas de SíProfe	\$ 1.227.895,20	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
<b>C3.</b> 3.1. Analizar y evaluar los procesos de SíProfe para su fortalecimiento.	\$ 104.330,82	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
3.2. Definir protocolos y estándares para procesamiento y análisis de la información.	\$ 196.596,03	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
3.3. Realizar el seguimiento del ingreso de la información al sistema, actualización de datos, consolidación y procesamiento de los datos.	\$ 642.124,26	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES
3.4. Diseñar e implementar los instrumentos para el sistema de evaluación del programa.	\$ 113.562,54	ESIGEF (Detalle de lo pagado)	El proyecto del SíProfe cuenta con la asignación del presupuesto con aprobación de SENPLADES

**Fuente:** Mineduc 2013

### Anexo 5. Presupuesto por actividad del SíProfe

Componentes	Valores presupuestados
<b>C. 1. Incrementar cobertura a los actores del sistema educativo a través de los cursos de inducción, formación continua y aplicación de acompañamiento garantizando la equidad territorial.</b>	<b>58.405.646</b>
Establecer la pertinencia de los cursos, beneficiarios (niveles) y cobertura (nacional, regional, zonal, distrital).	4.973.956
Mejorar sistema de comunicación interna y externa, difusión, inscripción e implementación de los programas de inducción, de formación continua, de acompañamiento y mentorías.	20.496.592
Contratar un número de instituciones de educación superior que permita satisfacer la demanda requerida y distribuir equitativamente los programas del sistema desarrollo profesional a todo nivel territorial.	26.227.119
Seleccionar y formar instructores/facilitadores para cada uno de los cursos de capacitación de acuerdo a la demanda requerida.	6.707.977
<b>C. 2. Mejorar la calidad de la oferta de inducción, formación continua y acompañamiento.</b>	<b>2.126.723</b>
2.1. Analizar la calidad de los cursos en función de los estándares de calidad de SíProfe.	374.338
2.2. Aplicar el sistema de Evaluación de gestión de instituciones de educación superior relacionadas con las responsabilidades establecidas en los programas de SíProfe.	524.489
2.3. Diseñar y aplicar estándares e instrumentos de evaluación que sostengan y mejoren la eficacia de los programas de SíProfe	1.227.895
<b>C. 3. Fortalecer los procesos de Sistema Integral de Desarrollo Profesional.</b>	<b>1.056.613</b>
3.1. Analizar y evaluar los procesos de SíProfe para su fortalecimiento.	104.330
3.2. Definir protocolos y estándares para procesamiento y análisis de la información.	196.596
3.3. Realizar el seguimiento del ingreso de la información al sistema, actualización de datos, consolidación y procesamiento de los datos.	642.124
3.4. Diseñar e implementar los instrumentos para el sistema de evaluación del programa.	113.562
<b>Total</b>	<b>61.588.984</b>

Fuente: Mineduc 2013

## Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. "Estudio introductorio". En *El estudio de las Políticas Públicas*, 15-74. México: México D.F.
- Alianza País. 2006. *Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011. Un gran paso para la transformación radical del Ecuador*. Quito: Alianza País.
- Bonamusa, Margarita y Rodrigo Villar. 1998. "Estructura de oportunidades políticas y advocacy: Elementos para un modelo político del tercer sector". Ponencia presentada en *Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina*, 1-27.
- Bruns Barbara, Ben Ross Schneider y Pablo Cevallos Estarellas. 2017. "The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2006-17". *Comparative Education Review* 63(2): 1-36.
- Bruns, Barba y Javier Luque. 2014. *Great Teachers. How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank Group.
- CES (Consejo de Educación Superior). 2015. *Propuesta del currículo genérico de las carreras de educación*. Quito: CES.  
[http://www.ces.gob.ec/doc/Talleres\\_Carrera\\_de\\_Educacion/Curriculo\\_Generico/curriculo%20genrico%20de%20las%20carreras%20de%20educacin.pdf](http://www.ces.gob.ec/doc/Talleres_Carrera_de_Educacion/Curriculo_Generico/curriculo%20genrico%20de%20las%20carreras%20de%20educacin.pdf).
- Chiriboga, Cinthia. 2019. *Reforma de la carrera docente en Ecuador*. Paris: UNESCO/IIEP.
- De Leon, Peter. 2007. "Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier". *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*: 463-472.
- Dente, Bruno y Joan Subirats. 2014. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta S.A.
- Donati, Pierpaolo. 1997. "El desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá". *Centro de investigaciones sociológicas* 79 (julio-septiembre): 113-141.
- Duran, Patrice. 2009. "Génesis del análisis de las políticas públicas". En *Diccionario de políticas públicas*, dirección de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, 251-260. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Durán, Patricia y Fernández, María Fernanda. 2010. "La comunicación en las organizaciones del tercer sector". *Revista Latina de Comunicación Social* 65(2010): 595-603.
- Espinoza, Betty. 2020. "Solidaridad e interacciones entre el don y el intercambio mercantil: combinando el agua y el fuego en la práctica". *Ecuador Debate* 111(diciembre): 1-16.

- Fabara, Eduardo. 2013. “Estado del arte de la formación docente en el Ecuador” *Cuadernos el Contrato Social por la Educación* (8): 29-102. Quito: Contrato Social por la Educación. <http://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/cuadernos/8.pdf>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Flacso Ecuador.
- Ganga Contreras, Francisco, Juan Félix Burotto y Máximo Antonioletti. 2010. “Aproximación teórica a las organizaciones del tercer sector”. *Espacio abierto* 1(19): 51-77.
- Gentili, Pablo, Daniel Suarez, Florencia Stubrin y Julian Gindín. 2004. “Reforma Educativa y Luchas Docentes en América Latina”. *Educ.Soc, Campina*, 89(25):1251-1274. <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22620.pdf>.
- Gil, Vicente José. 2017. “Las políticas públicas de educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir”. Tesis de doctorado, Universidad de Alicante.
- Haelg Leonore, Sebastian Sewerin y Toblas S. Schmltd. 2019. "The role of actors in the policy design process: introducing design coalitions to explain policy output". *Policy Science* 53(2020):309–347. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09365-z>
- Harguindéguy, Jean Baptiste. 2015. *Análisis de las Política Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Howlett, Michael y Paul Lejano. 2012. “Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design”. *Administration & Society* 20(10): 1-25. DOI. 10.1177/0095399712459725.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo. 2015. “From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy”. *Policy & Politics* 2(43): 291-311. <http://dx.doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>.
- Howlett, Michael. 2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Science* 42 (2009): 73-89. DOI 10.1007/s11077-009-9079-1.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Ineval, Instituto Nacional de Evaluación Educativa. 2015. *Ser Maestro Recategorización. Resultados de las pruebas recategorización 2015*. <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/descarga-de-datos/>.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter Deleon. 2010. “La construcción social y el diseño de las políticas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 1ra ed., 99-136. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Isch, Edgar. 2010. “El gobierno de Correa y su conflicto con el magisterio”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Nuevo momento: acuerdo nacional por el cambio*, 10 (febrero-marzo 2010): 48-53. <http://hdl.handle.net/10469/4619>.
- \_\_\_\_\_. 2011. Las actuales propuestas y desafíos en educación: El caso ecuatoriano. *Educ. Soc., Campinas* 32 (115):373-391.
- Jann, Werner y Kai Wegrich. 2007. “Theories of the Policy Cycle”. En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 43-62. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Knoepfel, Peter, Corina Larrue, Frederic Varona y Miriam Hinojosa. 2007. “Hacia un modelo e análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores sus recursos y las instituciones” *Ciencia Política* 3(enero-junio):2-29.
- Lascoume, Pierre y Patrick LeGales. 2007. “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (2007):1-21.
- Lasswell, Harold. 1992. “La orientación hacia las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 79-103. México: Porrúa.
- Luna, Milton 2014. “Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad”. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Educación.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Educación: más estado más sociedad. La anacrónica relación Ministerio - UNE (Coyuntura). *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Nuevo momento: acuerdo nacional por el cambio*, 10 (febrero-marzo):54-56.
- Maletta, Héctor. 2009. *Epistemología aplicada: Metodología y técnica de la producción científica*. Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Mineduc (Ministerio de Educación). 2008. “Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006 – 2015. Año 2 de su ejecución”. Quito: Mineduc.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SiProfe)”. Versión 1.0. Documento de trabajo, Mineduc.
- \_\_\_\_\_. 2010a. “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SiProfe)”. Versión 1.0. Documento de trabajo, Mineduc.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*. Quito: Ministerio de Educación.

- \_\_\_\_\_. 2013. “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SiProfe)”. Versión 2.0. Documento de trabajo, Mineduc.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Propuesta de la comunidad educativa: como insumo para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025*. Quito: Mineduc.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Propuesta Plan sectorial de educación 2016-2025”. Documentos de trabajo, Mineduc
- \_\_\_\_\_. s/f. “Memorias del Plan Decenal de Educación. Sistema de Desarrollo Profesional Educativo”. Quito: Mineduc.
- Mintrom Michael y Claire Williams. 2013. “Public policy debate and the rise of policy analysis”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral Jr, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu, 3-17. Londres, Nueva York: Routledge.
- OEI, Comisión de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología, Visión Mundial, Consejo Nacional de la Niñez y Unicef. 2014. “Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). En el sistema educativo ecuatoriano”. Quito: OEI.
- Ostrom, Elinor. 2009. “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”. *Prize Lecture* (diciembre): 408-444.
- Pérez, Héctor Andrés. 2016. "Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia" *Universitas Humanística* 88(enero-junio): 247-273.
- Peters, Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Portaluppi, Carolina. 2012. “El Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SiPROFE): Una mirada desde los involucrados en el sistema”. Tesis de maestría, Universidad Casa Grande.
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 10.ª ed Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, Miguel, Lama Alibrahim, Daniel Suárez. 2012. “Sectores medios y ciclo de protesta antineoliberal ecuatoriano: Los casos de Fetrapec, Coordinadora de Movimientos Sociales y UNE” *Educ Soc.* 89(24):1251-1274.
- Sampieri, Roberto, Carlos Fernando Collado y Maria del Pilar Baptista. 2010. *Metodología de la Investigación*, 5ta. Ed. México: McGraw-Hill.
- Segovia, Fausto y Álvaro Andrade. 2016. “1996-2016: dos décadas de cambios en la educación”. En *Hacia una sociedad educadora: Propuesta para el debate*, 25-49.

- Quito: Grupo Faro. <https://www.grupofaro.org/content/hacia-una-sociedad-educadora-propuestas-para-el-debate>.
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). s/f. “Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial”. Quito Senplades.
- Suárez, David, Lama Alibrahim y Miguel Ruiz. 2012. “Sectores medios y ciclo de protesta antineoliberal ecuatoriano: El caso de la Unión Nacional de Educación”. *Ecuador Debate. Acción colectiva: procesos y discursos*, 87(diciembre 2012):73-93.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frederic Varona. 2012. “Análisis y gestión de políticas públicas”. Barcelona: Editorial Ariel. S.A.
- Terán, Rosemarie. 2015. “Educación, cambio institucional y equidad”. *Boletín Informativo Spondylus* (enero). <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4197>.
- Unesco, (Organización de las Naciones Unidas para la Educación). 2011. *Nueva Agenda de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe: Nudos Críticos y Criterios de Acción*. Paris: Unesco/OREALC.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Paris: OREALC/Unesco.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago de Chile: OREALC/Unesco.
- \_\_\_\_\_. 2015b. *Guía para el desarrollo de políticas docentes*. Paris: Unesco.
- Vaillant, Denise. 2016. “El fortalecimiento del desarrollo profesional docente: una mirada desde Latinoamérica”. *Journal of Supranational Policies of Education* 5: 5-21. <http://dx.doi.org/10.15366/jospoe2016.5>.
- Villarreal, Matilde. 2019. “La revalorización de la carrera docente en el Ecuador (2006 2015). Una mirada crítica desde el análisis del diseño de la política pública”. Tesis de maestría, FLACSO – Sede Ecuador.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*, 3era. Edición. Londres: Sage Publications Ltd.

## **Entrevistas**

Entrevista anónima 1, 6 de noviembre de 2020, exfuncionaria Dirección Nacional de Carrera Profesional Educativo, Quito.

Entrevista anónima 2, 11 de noviembre de 2020, exfuncionaria Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, Quito.

Entrevista anónima 3, 03 de diciembre de 2020, docente de escuela pública con 15 años de experiencia, Quito.

Entrevista anónima 4, 04 de diciembre de 2020, consultora en temas de política educativa, Quito.

Entrevista anónima 5, 07 de diciembre de 2020, docente de escuela pública con 25 años de experiencia, Quito.