

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015 – 2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Análisis de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010 - 2017

Fernanda Catalina Yépez Calderón

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectoras: Ana Esteves y Tania Zabala

Quito, julio de 2020

## **Dedicatoria**

El presente trabajo de investigación se lo dedico a mi hija Renata Fernanda Fonseca Yépez, dado que es mi fortaleza y mi inspiración en cada paso que doy. A mis padres por ser quienes me han apoyado día a día en todos mis planes y proyectos personales. A mi abuelita (+) Eva Judith Graciela, quien ha sido un ejemplo de vida. A toda mi familia por toda la confianza depositada en mí y apoyo permanente. A la luz en mi camino, por no dejarme desmayar en los momentos que se hicieron complicados. A mis amigos y amigas, especialmente a Toa Maldonado Ruíz por ser un aliento cada vez que pensaba desfallecer en este camino.

Finalmente, este trabajo se lo dedico a todas las personas jóvenes y adultas de mi país que no tuvieron la posibilidad de acceder a la educación o concluir su bachillerato, por ellos y para ellas, este levantamiento de información, a fin de que pueda servir como insumo para el establecimiento de políticas públicas educativas que establezcan acciones a favor del aprendizaje durante toda la vida, que permitan reconocer que los sueños no tienen límites.

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VIII
Agradecimientos.....	X
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	11
Marco teórico, marco analítico y marco metodológico.....	11
1. Marco Teórico .....	11
1.1 Políticas públicas.....	11
1.2 Análisis de las políticas públicas.....	14
1.2.1 Del análisis de las políticas públicas .....	14
1.2.2. Ciclo de las políticas públicas .....	17
1.3. Enfoques para el análisis de las políticas públicas .....	19
1.3.1. Enfoques tradicionales y racionalistas .....	20
1.2.3. Enfoque neoinstitucionalista .....	21
1.3.3 Enfoque cognitivista.....	22
1.3.4 Enfoque interpretativista .....	23
1.4. Problemas de investigación en políticas públicas .....	23
1.4.1. La brecha en el cumplimiento de objetivos.....	23
1.4.2 Estilo de implementación <i>top-down</i> .....	26
2. Marco Analítico.....	28
2.1 Marco Analítico de la Investigación Política pública de alfabetización para las.....	28
personas jóvenes y adultas periodo 2011- 2017 en Ecuador.....	28
3. Marco metodológico .....	30
Capítulo 2 .....	34
Política pública de alfabetización.....	34
2.1. Comprendiendo la alfabetización.....	34
2.2. Las políticas públicas de alfabetización en el mundo y en América Latina .....	36
2.3. Antecedentes de la alfabetización en el Ecuador .....	39
2.4. Política pública de alfabetización en el Ecuador 2010 – 2017.....	43
Capítulo 3 .....	48
Estudio de caso: Análisis de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el.....	48
período 2010- 2017 .....	48
3.1. Diagnóstico de la situación del analfabetismo en el Ecuador .....	48

3.2 Proyectos y ajustes 2010-2017 a la política de alfabetización en el Ecuador .....	53
3.2.1. Normativa para la planificación de la política de alfabetización .....	53
3.2.2. El rediseño de la política de alfabetización .....	55
3.3. Análisis de los objetivos, metas y resultados .....	57
3.4. Análisis de Presupuesto.....	65
Capítulo 4 .....	69
Conclusiones y Recomendaciones .....	69
4.1 Conclusiones .....	69
4.2. Recomendaciones.....	77
Anexo 1. Presupuesto por actividad del Proyecto 2011-2017 .....	81
Lista de referencias.....	84

## Gráficos

Gráfico 1. Histórico del Analfabetismo en el Ecuador 2010-2017 .....	5
Gráfico 2. Tendencia Tasa de Analfabetismo 1950-2010.....	48
Gráfico 3. Tasa de Analfabetismo Puro y Funcional .....	49
Gráfico 4. Tasa de Analfabetismo por grupo étnico en el Ecuador .....	50
Gráfico 5. Tasa de Analfabetismo por género en el Ecuador.....	50
Gráfico 6. Tasa de Analfabetismo por área Urbana/Rural.....	51
Gráfico 7. Variables de Educación utilizadas por el INEC.....	63

## Tablas

Tabla 1. Ciclo de las políticas públicas según Jones (1970) .....	18
Tabla 2. Resumen enfoques tradicionales y racionalistas .....	20
Tabla 3. Niveles de análisis y componentes de la política pública .....	29
Tabla 4. Variables de análisis y elementos a ser observados .....	29
Tabla 5. Criterios de evaluación de las políticas públicas.....	30
Tabla 6. Metodología para el análisis de la política pública de alfabetización 2010-2017.....	32
Tabla 7. Recorrido histórico de los debates, políticas y programas de alfabetización.....	37
Tabla 8. Campañas alfabetización en Ecuador.....	40
Tabla 9. Indicadores que relacionan el analfabetismo con brechas sociales.....	43
Tabla 10. Modificaciones realizadas en el Proyecto .....	46
Tabla 11. Población en situación de analfabetismo por provincia.....	51
Tabla 12. Población en situación de analfabetismo por grupo étnico .....	52
Tabla 13. Porcentaje de Escolaridad Inconclusa por grupo étnico .....	52
Tabla 14. Análisis de componentes del Proyecto.....	57
Tabla 15. Análisis de los componentes de la política de alfabetización 2010-2016.....	58
Tabla 16. Análisis de los medios de la política de alfabetización 2010-2016 .....	59
Tabla 17. Objetivos, metas y resultados del Proyecto.....	60
Tabla 18. Análisis de resultados del Proyecto 2010.....	63
Tabla 19. Análisis de resultados del Proyecto 2012.....	64
Tabla 20. Análisis de resultados del Proyecto 2016.....	64
Tabla 21. Análisis de Ejecución Presupuestaria del Proyecto 2010 .....	65
Tabla 22. Análisis de Ejecución Presupuestaria del Proyecto 2012 .....	65

Tabla 23. Análisis de Ejecución Presupuestaria del Proyecto 2016 ..... 66

Tabla 24. Ámbitos de análisis: efectividad y eficiencia del Proyecto 2010-2016 ..... 68

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

Yo, Fernanda Catalina Yépez Calderón, autora de la tesis titulada “Análisis de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010- 2017” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas 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 2020



Firmado electrónicamente por:  
FERNANDA  
CATALINA YEPEZ  
CALDERON

---

Fernanda Catalina Yépez Calderón

## Resumen

La reforma a la Constitución de la República del Ecuador publicada en el 2008 permitió que el gobierno y el Ministerio de Educación como entidad regulatoria del sistema educativo nacional, intervengan como actores clave de la política educativa del país. En el marco de la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI, se colocó en la agenda educativa la problemática de la alfabetización de jóvenes y adultos, así, desde el Estado, se emprendieron acciones orientadas a eliminar el analfabetismo en el país; esto produjo en el año 2009 la declaratoria de “patria libre de analfabetismo”, y, posterior a ella, la implementación de programas y proyectos, sin embargo a pesar de los esfuerzos realizados se presentan fallas en cuanto a la efectividad y eficiencia.

En este sentido, la presente investigación tiene por objetivo determinar la relación entre el establecimiento del problema público, la selección de indicadores durante la programación, los ajustes determinados por el presupuesto, el contexto y las características propias de la población en situación de analfabetismo durante la implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010- 2017. Para el efecto se analiza la coherencia, la consistencia y la convergencia entre los objetivos de política pública de alfabetización, los medios empleados en la implementación y ajustes realizados en el proyecto para atacar el problema del analfabetismo en el Ecuador.

La hipótesis planteada es que una interacción entre la selección de los indicadores en la programación y las calibraciones presupuestarias durante la implementación, así como la falta de consistencia entre el instrumento de intervención y las características de la población en situación de analfabetismo, configuran la falla de la política. La falla analizada en esta investigación se relaciona con el incumplimiento al conseguir los objetivos de la política, según la propuesta analítica de Howlett.

El modelo de implementación de la política pública se fundamenta en la Reforma del Estado, con la que se propuso una nueva normativa educativa y un modelo centralista y tecnocrático, que otorga el rol protagónico de la implementación de la política al Ministerio de Educación, que a su vez asume un estilo de implementación de tipo top-down. Si bien el objetivo general de la política es la erradicación del analfabetismo en el Ecuador, sin embargo durante la

implementación, la eficiencia, en tanto condición necesaria de la gestión, pasa a convertirse en la principal medida de la respuesta institucional. En este reemplazo de objetivos, se pierde de vista el contexto y las características de la población objetivo de la política, como pueden ser la diversidad de grupos etarios y la dispersión geográfica en el territorio. Esta investigación se propone explicar los factores que configuran la falla de la política: la lógica causal que subyace a la definición de indicadores, el modelo de implementación y las relaciones entre estos elementos.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer en primer lugar a Dios por ponerme en el camino y el lugar que él considera para desarrollarme como ser humano, agradecer por la fortaleza que dio a mi camino para concluir este proceso de aprendizaje.

Quiero agradecer a FLACSO Ecuador por haberme abierto sus puertas en el proceso de selección y permitirme estudiar esta maestría en esta prestigiosa institución que me deja muchas enseñanzas a nivel personal y profesional.

Quiero agradecer a todos y todas las y los docentes de la Maestría en Investigación en Políticas Públicas por su generosidad con el conocimiento, por sus enseñanzas diarias y por su retroalimentación permanente en cada trabajo académico.

Quiero agradecer a mi asesora de tesis por su entrega en el acompañamiento de este trabajo de investigación, por su empoderamiento en el tema que me permitió retroalimentarlo permanentemente y por hacer tan suyo este proceso de culminación de tesis.

Quiero agradecer a todas las personas que me ayudaron en el levantamiento de la información, a los jóvenes y adultos por ser mi inspiración.

## Introducción

En el Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, el gobierno ha sido un actor clave para la administración del sistema educativo y se observa un fortalecimiento del Estado y de las funciones que este asume frente a la sociedad, a diferencia del llamado periodo neoliberal en el que los estudiosos señalan que se dio un desplazamiento de las funciones del Estado y su traslado o derivación hacia los actores sociales y/o del mercado.

Según Cevallos (2016, 69) en el Ecuador, a partir de la reforma del Estado se establece una nueva norma educativa, acompañada de un modelo de gestión que puede denominarse de tipo autonómico-regulado. Además, el Estado profundiza su rol hegemónico con una institución rectora de la política pública educativa, donde otros actores dependen de las decisiones y definiciones que se realizan desde el Ministerio de Educación (Cevallos 2016, 63-64).

La educación, según las teorías de la economía del bienestar y del desarrollo,<sup>1</sup> es la primera estrategia para la movilidad social y el desarrollo de capacidades, es un factor que contribuye a la reducción de las desigualdades sociales y al acceso de otros bienes sociales materiales y simbólicos. Para Sen (2011, 232) las “capacidades” de la gente, es decir, la libertad que tiene verdaderamente una persona para hacer algo o ser alguien, según aquellas cosas que la persona valore hacer o ser; por consiguiente, la educación se entiende como intrínsecamente importante para el desarrollo humano, ya que se encuentra inserta en el proceso de mejoramiento de las oportunidades y libertades de cada individuo que le permitirán llevar adelante la clase de vida que valora, respetando los derechos de los demás. Por lo tanto, la educación representa un elemento clave en la realización de la condición humana puesto que brinda la oportunidad a las personas para tomar decisiones (UNESCO 2009, 13).

---

<sup>1</sup> Para el Estado de bienestar o de distribución existe una conciencia de que la dignidad del hombre exige prestaciones positivas que hagan posible mejorar sus condiciones de vida; da preferencia a los derechos sociales antes que a las libertades del individuo; da prioridad a valores y principios como la equidad y la solidaridad, la igualdad de todos y todas en el ejercicio de los derechos. En este sentido, la educación se convierte en un derecho fundamental que debe ser garantizado para acceder a otros derechos.

En el marco de las teorías de desarrollo las políticas para el desarrollo se orientan a propiciar la creación de Instituciones que fomentan la ampliación de las libertades fundamentales de los individuos. Para el caso específico de la educación, el entorno institucional debe generar las condiciones para que todos los individuos tengan potencialmente igualdad de oportunidades.

En este sentido, analizar la política pública de alfabetización en Ecuador es importante dado que la educación es un derecho humano fundamental garantizado de manera universal y reconocido en la Constitución del Ecuador como un derecho del buen vivir. La educación a lo largo de toda la vida es parte de las agendas educativas internacionales hacia el 2030, en el sentido que la educación es la puerta de entrada para acceder a otros derechos, además de entregar herramientas que permiten generar autonomía e independencia a las personas, permitiéndoles mejorar sus condiciones de vida.

La Constitución, aprobada en Ecuador 2008, es considerada garantista de derechos. La intervención del Estado en este sentido experimenta un giro relevante para cumplir con acciones que permitan cumplir con la garantía de derechos, así la educación dentro de los denominados derechos del buen vivir. En este sentido, el sector educativo asigna recursos de manera incremental y es sujeto de transformaciones institucionales. La Constitución establece asignación de recursos anuales del 0,5% del PIB, hasta llegar al menos al 6% del PIB en inversión (Santana 2018, 1).

La aprobación de la Ley orgánica de Educación permitió implementar el Sistema de Educación y el Nuevo Modelo de Gestión; el Sistema se configura por instituciones, programas, políticas, recursos y actores en el proceso educativo Santana (2018, 2). El Estado ejerce rectoría a través del Ministerio de Educación, quien es el encargado de la regulación y la formulación de las políticas públicas para el sector.

El Ministerio colocó en agenda la alfabetización de jóvenes y adultos, y emprendió acciones en la búsqueda de eliminar el analfabetismo en el país. Así, de acuerdo a las declaraciones del Ministro de Educación del Ecuador ante la 35 Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, realizadas el 8 de septiembre de 2009, el Ecuador era una "patria alfabetizada". Para Torres en UNESCO las nociones de analfabetismo y alfabetización refieren a:

Una persona analfabeta no puede leer entendiendo lo que lee ni escribir una descripción sencilla y breve de su vida cotidiana". La noción de analfabetismo o alfabetización funcional se asocia lo "funcional" a trabajo, producción, generación de ingreso, que es como se manejó en el Proyecto Mundial Experimental de Alfabetización coordinado por UNESCO en la década de 1960-1970. Es importante mencionar que "una persona es funcionalmente

analfabeta cuando no puede dedicarse a las actividades en las que hace falta saber leer y escribir para el funcionamiento efectivo del grupo o la comunidad a la que pertenezca la persona, y para permitirle que siga empleando la lectura, la escritura y el cálculo para su desarrollo propio y de la comunidad”. La incorporación (o no) del cálculo dentro del concepto de alfabetización es objeto de debate a nivel internacional; muchos incluyen el cálculo dentro de la alfabetización, aunque constituyen lenguajes y procesos diferentes de aprendizaje (UNESCO 2005, 6).

A pesar de no existir un cálculo certero para declarar a un país como “libre de analfabetismo”, se realizaron varias críticas a partir de lo manifestado por el Ministro de turno, considerando que las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda- 2010, se reportaba una tasa de analfabetismo de 6,8%, equivalente a 676.945 personas, de una población de 9’955.074 personas mayores de 15 años. La condición del analfabetismo reproduce las desigualdades sociales. Es así, que los sectores con las tasas más altas de analfabetismo lo constituyen los indígenas con 20.4%, los montubios con 12,90% y los afroecuatorianos con 7,60%; y en el caso de los grupos etarios, los más afectados están concentrados entre los 65 y 99 años (Censo Nacional de Población y Vivienda 2010).

Estos datos fueron el sustento en el año 2010 para el diseño por parte del ente rector de la política pública educativa del “Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos”, con la finalidad de reducir la tasa de analfabetismo. Este Proyecto, inicialmente planificó su ejecución hasta el 2013, sin embargo, enfrentó tres modificaciones referentes a la temporalidad en su implementación extendiendo su plazo hasta el 2017; con ajustes en componentes, indicadores, y reprogramaciones económicas. Los cambios se centraron en la necesidad de cumplir con las metas propuestas, la necesidad de la población en ampliar los niveles educativos postalfabetización (2013), básica superior y bachillerato (2015).

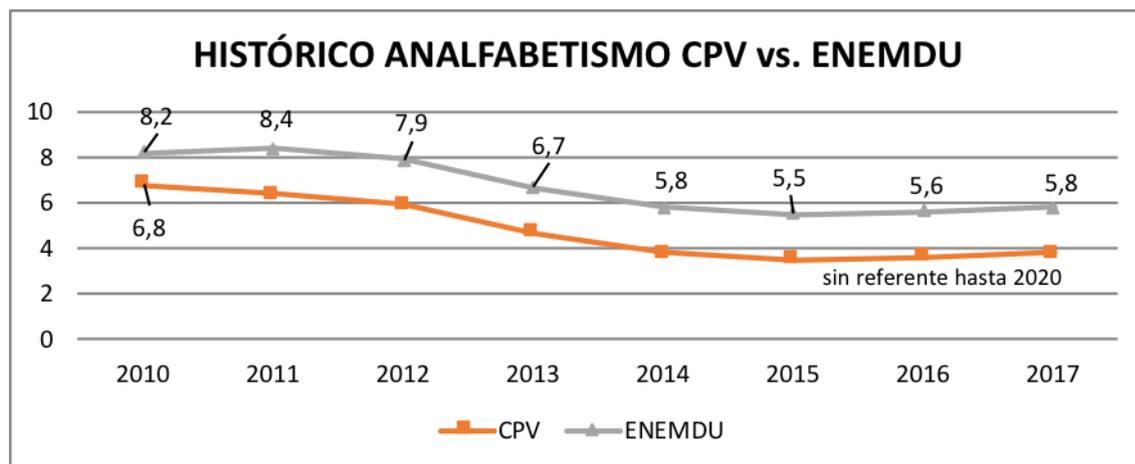
El Sistema de Educación se implementó con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI en marzo de 2011, desde entonces se inicia un proceso de reforma educativa en Ecuador basado en principios como la universalidad, obligatoriedad y la gratuidad, a partir de dos elementos el acceso y la calidad educativa. Todos los programas y los proyectos debían articularse a estos planteamientos en todos los niveles de educación (Santana 2018, 2).

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 establece doce objetivos nacionales, de estos, dos hacen referencia específica a la educación: el segundo: “auspiciar la igualdad, la cohesión y la equidad social y territorial en la diversidad”; y el cuarto “fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”. (Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017). Las metas planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir- PNBV 2013-2017, que son parte de la presente investigación, tienen que ver con: “Reducir el analfabetismo en la población indígena y montubia entre 15 y 49 años al 4,0% hasta el 2017” (UNICEF 2009).

Considerado que la educación fortalece capacidades y mejora oportunidades en ámbitos como el económico, social, cultural y político, es importante que, con las cifras antes mencionadas sobre analfabetismo y alfabetismo funcional en el Ecuador, se hayan planteado a partir de las normas constitucionales, leyes secundarias y proyectos, y que establezcan la posibilidad de que personas jóvenes y adultas en condición de escolaridad inconclusa puedan acceder a procesos educativos. Sin embargo, los datos de 2017 en ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo) muestran que 5'493.662 personas se encuentran en condición de escolaridad inconclusa, de los cuales 670.651 personas serían analfabetas, esto puede ser causa de razones vinculadas al diseño de los indicadores en el Proyecto de inversión, así como también, respuestas no centradas en contexto del grupo etario donde más se concentra la población en condición de analfabetismo, temas presupuestarios, entre otros.

Si bien puede existir, a simple vista, una reducción en la tasa de analfabetismo en el Ecuador, conforme a las encuestas de ENEMDU, en el transcurso del tiempo se evidencia una variación del mismo; no existe un pronunciamiento oficial del INEC respecto a la proyección del Censo, a continuación se muestran estas cifras:

Gráfico 1. Histórico del Analfabetismo en el Ecuador 2010-2017



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Social del Ecuador- SIISE

Ante lo expuesto, son dos los problemas identificados: 1. Los datos de la encuesta ENEMDU todavía reflejan un porcentaje del 8,2% (2010) al 5,8% (2017) de personas en condición de analfabetismo; si bien se observa una reducción, todavía en el 2017 existen 701.958 personas en esta situación; solo hasta el 2020, con el nuevo Censo Nacional, se podría determinar si somos un país libre de analfabetismo o no; y 2. Los indicadores establecidos en el Proyecto de inversión en un primer momento, se centraron en la condición de analfabetismo; sin embargo, al pasar el tiempo en la implementación, se consideró la redefinición del problema y se extendió la problemática a la condición de escolaridad inconclusa de la población joven y adulta (considerando ofertas de postalfatización, básica superior y bachillerato para personas mayores de 15 años).

Lo antes mencionado, se debe a que, la reducción del analfabetismo tal como se lo ha concebido tradicionalmente ya no es suficiente para asegurar capacidades mínimas de la población, por lo cual ya no solamente es necesario que las personas sepan leer y escribir, sino el cumplir con herramientas o habilidades mínimas para enfrentar la vida. En este sentido, no se ha cumplido la reducción del analfabetismo, pero se ha planteado una meta más ambiciosa con respecto a la escolaridad de la población.

El Proyecto de inversión planteado como principal instrumento de la política pública para aportar al problema del analfabetismo en el Ecuador, ha variado en su diseño. A continuación, se presentan las tres modificaciones en tanto objetivos, metas e indicadores.

- El Proyecto del 2010 se planteó como objetivo “Contribuir a erradicar el analfabetismo en Ecuador hasta el año 2012, favoreciendo la continuación de los estudios básicos de la población de 15 años y de más edad y su anexión a otros procesos de aprendizaje que tiene como pre-requisito el manejo de la lectura, la escritura y la matemática”; se pretendía disminuir la tasa de analfabetismo al estándar internacional del 4%”.
- El Proyecto de 2012 ubicó como objetivo: “Reducir al 4% el analfabetismo puro en la población mayor a 15 años del Ecuador hasta el 2013”, incrementando el componente de post-alfabetización para personas de 15 años y que ya han sido alfabetizadas.
- El Proyecto del 2016 replanteó el objetivo: “Reducir el porcentaje de las personas de 15 años en adelante, en condición de analfabetismo y/o que no han concluido los niveles de educación general básica o bachillerato”, incrementa los niveles de educación básica y bachillerato para quienes han concluido con el proceso de post-alfabetización.

Así, con el transcurso del tiempo, los objetivos y, por lo tanto, los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos fueron variando. Al inicio del Proyecto, la meta es la reducción de la tasa de analfabetismo al 4%, planteándose como temporalidad para el efecto un año; debido a la carencia de indicadores de medición propia dentro del Proyecto no se visualiza un cumplimiento en el tiempo por lo cual se requieren realizar ajustes permanentes mediante la intervención. Las fuentes de información sobre las que se toman decisiones con respecto a los indicadores son el Censo y la encuesta ENEMDU, no se establecen indicadores de medición propio, requeridos para procesos de calibración.<sup>2</sup>

Estas características que definieron tanto la fase de programación del Proyecto (selección de indicadores), como su implementación (ajustes permanentes determinados por presupuesto y el no tomar en cuenta características propias de la población que se encuentran en situación analfabetismo) permiten plantear la hipótesis sobre la configuración de la falla.

---

<sup>2</sup> El Censo y la ENEMDU contienen el mismo indicador para medir analfabetismo en el Ecuador, sin embargo, el censo es de carácter universal y la ENEMDU es muestral lo que no permite contar con un dato exacto de avance o retroceso en el indicador hasta contar con un Censo.

La hipótesis de esta investigación establece que una interacción entre la selección de los indicadores en la programación y las calibraciones presupuestarias durante la implementación, así como la falta de consistencia entre el instrumento de intervención y las características de la población en situación de analfabetismo, configuran la falla de la política. La falla que se analiza en esta investigación se refiere al incumplimiento de los objetivos de la política.

Para poner a prueba esta hipótesis, se analizarán los mecanismos (o instrumentos) en el diseño y la implementación de la política con respecto al propósito, el objetivo y las metas de la política; y, las inconsistencias en la implementación de la política, los instrumentos de política y la calibración de los mismos (Howlett 2009).

Este trabajo busca aportar evidencia para comprender mejor el problema del analfabetismo en el Ecuador, los objetivos investigativos son los siguientes:

Objetivo General: Determinar la relación entre el establecimiento del problema público, la selección de indicadores durante la programación, los ajustes determinados por el presupuesto, el contexto y las características propias de la población en situación de analfabetismo durante la implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010-2017.

### **Objetivos Específicos**

1. Identificar la lógica causal que subyace a la definición de indicadores durante la programación de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017;
2. Identificar el modelo de implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017;
3. Identificar las relaciones entre la lógica causal seguida en la programación y el modelo de implementación de la política de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017.

En este contexto, la pregunta que centrará la presente investigación es: ¿Cómo se configura la falla de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre el 2010 al 2017? A partir de esta pregunta central, se desprenden tres preguntas que guiarán la investigación: ¿Cuál fue la lógica causal mediante la cual se definieron los indicadores para la política pública de alfabetización en el Ecuador?; ¿Cuál fue el modelo de implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador? Y, finalmente ¿cómo se relacionan la lógica causal de la

programación y el modelo de implementación de política pública en el Ecuador entre 2010 y 2017?

Para Howlett (2009) la falla de política, en su propuesta analítica, está determinada por la inconsistencia entre los objetivos y los instrumentos. Newman (2015) establece cuatro fenómenos que permiten definir la falla de la política, siendo estos: el fracaso en conseguir los objetivos, los resultados distributivos negativos, los resultados políticos/electorales negativos y la falla para implementar de manera efectiva una decisión de política (Newman 2015, 346).

Este análisis se realizará mediante el enfoque neoinstitucionalista, mismo que resulta un marco teórico adecuado para el estudio de las políticas públicas, pues permite comprender el rol de las instituciones y su alcance, dentro de contexto específico (Astiz 2011, 69-70). Immergut (2006) determina que la perspectiva institucionalista permite reflexionar sobre el proceso de la política pública, pues al referir a la “elección colectiva”, se identifican procesos decisionales con procedimientos para perfeccionar la política pública, a fin de que las reglas se ajusten para mejorar la normativa de los resultados deseados (Immergut 2006, 562).

Immergut (2006) señala que los procedimientos para perfeccionar la política deben tender a mayor participación ciudadana, integrando de esta manera las preferencias sociales. Para que las instituciones impacten dependerá contexto en el que se desenvuelvan, de las estructuras políticas locales y de los patrones de movilización (Immergut 2006, 562- 564). De esta manera, el enfoque neoinstitucional explicará la forma en que se determinaron las metas y los indicadores en la programación de la política pública de alfabetización, y la manera cómo opera el esquema al determinar la forma en que se implementó la política, y cómo todo esto reflejó el cumplimiento de resultados.

En la presente investigación, la perspectiva que se prioriza es la del actor que tiene la responsabilidad de formular e implementar la política. Como se ha señalado anteriormente, dado el régimen en el que se desarrolla la política de alfabetización en el Ecuador, ese actor es principalmente el Estado, por lo que el estilo de implementación podría ser identificado como *top-down*.<sup>3</sup> Esto no implica desconocer la capacidad de influencia que tienen otros actores (sociales, del mercado, etc.) en el resultado de las políticas, tampoco desconoce que los

---

<sup>3</sup> *Top-down* hace referencia al estilo de implementación de la política de “arriba hacia abajo”. Para la presente investigación, se utilizará el término en inglés.

factores intencionales de la formulación e implementación entran en interacción con factores no intencionales del contexto y del territorio para generar los resultados de la política. Simplemente implica observar el proceso desde la perspectiva de un actor específico, el Estado; y, buscar una explicación acerca de cómo, en medio de la complejidad de este proceso, sus acciones u omisiones están influyendo en el resultado de la política pública.

Howlett (2009), establece que existen tres condiciones para que una política no sea considerada fallida: 1. Coherencia entre el propósito, los objetivos y metas; 2. Consistencia en las preferencias de implementación, las herramientas de política y sus calibraciones; y 3. Congruencia y convergencia entre: el propósito de la política y las preferencias de implementación, los objetivos de política y sus instrumentos, y entre las metas de política y la calibración de sus instrumentos. (Howlett 2009, 73). En este sentido, se comprende que una política es exitosa al momento que existe coherencia y consistencia entre el nivel político y el nivel programático, y a la vez los medios y los objetivos de la política convergen. De allí que, en esta perspectiva neoinstitucionalista, de tipo *Top-down*, la falla de la política se puede explicar analizando la coherencia, consistencia, congruencia y convergencia entre los elementos del diseño de la política.

Para abordar el análisis de la política pública de alfabetización, se utilizará como herramienta heurística la idea del ciclo de la política, que para efectos de la presente investigación no se asume de manera lineal, sino de manera dialéctica, pues la práctica ha demostrado que el diseño, como momento y espacio creativo de los instrumentos de la política pública, puede seguir ocurriendo durante la implementación y viceversa, es decir, que generalmente durante la formulación del Proyecto preliminar de la política se hacen pruebas piloto, se introducen aprendizajes y de otras experiencias de implementación. Por lo tanto, el término diseño, aquí no hace referencia a un momento específico y bien determinado del ciclo de la política en el que un grupo de formuladores y expertos generan soluciones a los problemas públicos y dan forma operativa a los objetivos de la política. El término diseño en esta investigación, hace referencia a un proceso continuo de conformación de la política (*policy making*) en el que las fronteras entre las fases se difuminan. El diseño, por lo tanto, hace referencia a los elementos y a las acciones que dan forma a la política.

Esta investigación es de corte cualitativo, y su estrategia metodológica es el estudio de caso. Las ventajas de esta estrategia metodológica se centran en: 1. oportunidad de combinar

métodos para contar evidencia de carácter cuantitativo y cualitativo; 2. fortalecer e incrementar teorías existentes; y finalmente, 3. proponer nuevas teorías que permitan comprender o explicar un fenómeno específico (Páramo 2013, 309).

El desarrollo de los objetivos se realizará bajo la propuesta de Howlett (2009 y 2012 en Bovens y Hart 2016) para analizar la coherencia y la articulación de la política con sus metas, desde la implementación de tipo *top-down*, esto se hará tomando como referencia la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Intercultural 2011 y el Proyecto de Inversión del 2010, los resultados del Censo 2010 y los resultados reportados por el programa de alfabetización en sus registros administrativos.

La investigación se la presentará en tres partes: El Capítulo I muestra el soporte teórico, analítico y metodológico de la investigación, desde los alcances teóricos de las políticas públicas, su análisis, enfoques y problemas. El Capítulo II presenta el análisis del sector educativo en el marco de la educación a lo largo de toda la vida, incluida la alfabetización desde la institucionalidad internacional y local. En el Capítulo III se presenta el estudio de caso de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el marco de la programación e implementación en el período 2010 – 2017, analizando la coherencia, la consistencia y la convergencia en los objetivos de política y los medios en relación a la programación y la implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010-2017. Finalmente, el Capítulo IV mostrará las conclusiones y recomendaciones encontradas en el estudio.

## Capítulo 1

### Marco teórico, marco analítico y marco metodológico

En este primer capítulo se presenta la información referente a los grandes ejes de discusión referentes a Políticas Públicas, sus dimensiones, así como sus diferentes perspectivas frente a la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010- 2017.

#### 1. Marco Teórico

##### 1.1 Políticas públicas

Las políticas públicas han sido definidas por varios autores desde diferentes perspectivas. Históricamente han sido asociadas a las primeras formas de poder político institucionalizadas, traducidas en acciones concretas como por ejemplo impuestos, organización de provisiones, entre otros; hasta llegar a definiciones más elaboradas que se relacionan de manera inmediata con la acción pública.

Para Laswell las políticas públicas son elecciones de clientelas. Los análisis de Laswell fueron concebidos como una ciencia de la acción a la que llamó *Policy Science*. A través de esta “ciencia” se trataba de comprender cuáles son los problemas públicos que deben ser tratados por la autoridad. Luego de esta visión aparece una diversificación de los enfoques, iniciando por definiciones que parten de las acciones de los gobernantes, entendiendo a una política pública como un programa de acción gubernamental, o según lo expresado por Dye, como “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye 1987 en Subirats 1991, 43), poniendo especial atención sobre el conjunto de decisiones tomadas por los actores políticos para seleccionar sus objetivos y los medios para alcanzarlos (Lascoumes y Le Galés 2014, 16-17).

Para Subirats hay una clara distinción entre los problemas sociales y los problemas públicos, haciendo referencia a Gusfield (1981) distingue entre «problemas sociales» y «problemas públicos» señalando que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política. Según este autor, los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente. En este sentido, la definición de un problema público es

esencialmente política. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política (Subirats 2008, 129).

Para que un problema sea considerado como público, según Subirats existen dimensiones operacionales del mismo, entre las cuales están: la intensidad del problema, el perímetro o la audiencia del problema, la novedad del problema y la urgencia del problema. Además, el problema tiene una dimensión simbólica, que hace referencia a las historias causales; construcción de imaginarios acerca de la causalidad, responsabilidad, el juicio sobre la moral, sobre el mismo problema; por otro lado, la definición del problema muchas veces implica conflicto y competencia entre grupos de actores participantes, por lo que la definición es política; y finalmente toma en esta dimensión el uso de distintos recursos para hacer más creíble el problema. (Subirats 2008, 132). De allí que el autor aboga por una perspectiva constructivista y no solo positivista en el análisis de los problemas públicos.

En cuanto a los determinantes de la política pública, Fontaine (2015) refiriendo a (Schemeil, 2010) define que estos pueden considerarse como lo político, la política y las políticas. Lo político hace referencia a la vida en comunidad; la política, hace referencia a la elaboración y confrontación de las ideas y las visiones de como conciben el mundo los individuos; y las políticas son las acciones a través de cuales se ejerce la autoridad. La distinción entre los determinantes de la política pública se expresa en idioma inglés en los siguientes términos *politics* refiere a la política, *polity* tiene que ver con lo político y *policy*, a la política pública. En español, se debe relacionar el sustantivo -política- con el adjetivo -pública- y frecuentemente se debe acudir al plural, para no confundir con -la política- (Fontaine 2015, 31-32).

Por otro lado, para Howlet, los problemas entran en el discurso y refuerzan las ideologías, no simplemente porque están allí o porque son importantes para el bienestar; estos permiten determinar las acciones que se recompensarán o penalizarán, constituyen a las personas como sujetos con tipos particulares de aspiraciones, conceptos de sí mismos y miedos, y generan creencias acerca de la importancia relativa de eventos y objetos. Las formas discursivas mediante las cuales se definen los problemas son fundamentales para determinar quién ejerce autoridad y quién la acepta (Howlet 2009, 98).

Para Subirats hay procesos para que un problema público llegue a la agenda, de esta manera menciona: “la mediatización, la movilización o iniciativa externa, la anticipación interna, la oferta política o competencia electoral (oferta de campaña) y la acción corporativista silenciosa” (Subirats 2008, 138-144).

Haciendo referencia a Mény y Thoenig (1992), Fontaine se refiere a las políticas públicas en tanto objeto de estudio:

Analizar una política pública equivale a preguntarse como pasamos de una situación A, a una situación B mediante la acción del Estado (...) “Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Mény y Thoenig, 1992, 89) se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” Por lo tanto, una política pública no se confunde con iniciativas privadas como la filantropía y la responsabilidad corporativa, las obras caritativas religiosas, ni las acciones humanitarias no-gubernamentales. En tanto actividad gubernamental, una política pública se diferencia también de una actividad aislada como un programa de desarrollo, un proyecto de urbanización o una campaña de información (Fontaine 2015, 25).

Como objeto de análisis “una política pública es un fenómeno social y político específico, empíricamente fundamentado y analíticamente construido, un objeto social en mutación” (Thoenig 2010,421 y Massardier 2006, 53 en Fontaine 2015, 26).

Las políticas públicas pueden considerarse como el producto de una “elección entre hacer o no hacer”, es decir, estas parten de un proceso de toma de decisión bajo premisas internas y externas, como formas de resolver problemas (Fontaine 2015, 26).

Según Fontaine (2015), este proceso complejo obliga a que una u otra dimensión sea privilegiada dentro de las decisiones tomadas, sea por la naturaleza del régimen político, por los factores socioeconómicos y por los comportamientos individuales y colectivos, o por el contenido sustancial de una política, los instrumentos a disposición de un gobierno (Fontaine 2015, 26).

Las políticas públicas son entendidas como variables independientes (es decir como factores causantes de un resultado) cuando reflejan una respuesta a demandas específicas que refieren

a exigencia de derechos o necesidades de la población, en este enfoque la política no se constituye en sí un problema, sino una respuesta a un problema o parte de un problema más general, que puede ser pobreza, deuda, racismo, equidad de género, la crisis ambiental, entre otros (Fontaine 2015, 24).

El proceso de la política pública puede ser entendida como una variable dependiente (es decir como un resultado cuyas causas se pretende explicar), cuando se ve afectada por diversos factores como por ejemplo: “acontecimientos sociales, políticos y económicos, comportamientos individuales y colectivos, intercambios económicos, relaciones internacionales, etc” (Fontaine 2015). Así la política pública, es resultado de un “sistema institucional, de un equilibrio de fuerzas entre actores económicos, sociales y políticos, de políticas anteriores y de la economía de un Estado, así un “producto de una historia”, (Fontaine 2015) y no un objeto aislado de su contexto (Fontaine 2015, 28).

## **1.2 Análisis de las políticas públicas**

### **1.2.1 Del análisis de las políticas públicas**

Esta investigación comprende a las políticas públicas como un campo de conocimiento, su análisis desde sus inicios se caracteriza por ser variado, de allí que no exista un consenso o marco analítico único para su análisis, pues éste depende del entendimiento que el analista tenga del objeto de estudio y por disyuntivas de carácter ontológico, epistemológico y teorías de análisis (Fontaine 2015, 12).

Para Fontaine el análisis de las políticas públicas debe pasar “de un nivel macro-teórico, en el cual las políticas públicas son parte de un acervo de problemas que no se acaba de entender por falta de métodos sistemáticos, a un nivel intermedio de teorización, para contar con claves analíticas y ver el detalle del proceso o del objeto “política pública”” (Fontaine 2015, 24). En detalle, “se refiere a una doble dimensión: una temporal, que se puede asimilar a un ciclo de política, y una temática, que incluye temas sectoriales e instrumentales” (Fontaine 2015, 24). Roth (2014) indica que en el artículo “Orientación a las políticas públicas” Lasswell (1992) propone desarrollar un campo de investigación para “resolver las necesidades políticas” del momento. De este modo, comprender científicamente la conducta humana, la opinión pública y las instituciones mejoraría las condiciones sociales, proteger a la nación de otras naciones, mejorar la economía y fortalecer la democracia (Roth 2014, 11).

En este sentido, Roth (2014) refiriendo a Lasswell (1992) afirma que la orientación hacia las políticas implica tres características: 1. Una acción investigativa que se orienta resolver problemas importantes de una nación; 2. Cuenta con característica multi o interdisciplinar; y 3. De carácter normativo o orientarse por valores democráticos. (Lasswell 1992, 101 en Roth 2014, 12). Para Roth (2014) en Lasswell (1992) consideraba importante y urgente que “las élites científicas contribuyesen al trabajo gubernamental mediante el desarrollo de un campo de investigación que estudiaría el proceso de la política (*policy process*) integrando ‘los objetivos y métodos de la acción pública y privada’ con la ‘esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones’ de los gobiernos”. (Roth 2014, 11) En este sentido, se trataba según Roth (2014) refiriendo a Lasswell de “desarrollar una ciencia de la política de la democracia (*policy sciences of democracy*) capaces de descubrir y de seleccionar los instrumentos más adecuados para profundizar y defender la democracia” (Roth 2014, 12).

La *Policy Science* (Roth 2014) concepto de Lasswell se sostiene en la herramienta analítica del ciclo de política, como una ciencia ‘democráticamente orientada’ en gobierno denominado liberal y humanista, que permitiría un diseño de políticas eficientes a través de ‘la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos’; su ‘meta’ es la ‘realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos’ (Lasswell, 1992 en Roth 2014, 12-13).

Para Roth (2014) la ideología de Lasswell fue sucedida por algunos investigadores de diferentes disciplinas y las ciencias de la política tuvieron interés en las ciencias económicas y políticas; a pesar de ello, para Roth (2014) en análisis de Lasswell incrementó el debate metodológico y epistemológico entre perspectivas empírico-analítica de la corriente de Harvard denominada ‘sinóptica’ (donde la racionalidad podía abarcar el todo y se fortalece en el análisis de sistemas), y otra considerada pluralista de Berkeley, definida como ‘antisinóptica’ (el conocimiento racional del sistema entero es un imposible). Esto convelló a un debate entre afines a una ciencia política denominada positivista frente a una política humanista (Roth 2014, 13-14).

Como lo menciona Roth (2014), la perspectiva sinóptica tomó ventaja en los estudios posteriores, “con apoyos importantes como el auge de las teorías conductistas en ciencias sociales y los avances realizados en las metodologías cuantitativas y en el desarrollo de los métodos estadísticos” (Roth 2014, 14). En este análisis, se adherieron un grupo de

economistas que ingresaron a los departamentos de gobierno quienes generaron modelos presupuestarios, imponiendo una práctica de análisis de costos vs. beneficios y una evaluación de los programas considerándolas como un análisis de política (Roth 2014, 14).

Según Roth (2014), la perspectiva racionalista fue opositora desde la perspectiva “pluralista” de Dahl, el conocido “incrementalismo” de Lindblom y la llamada “racionalidad limitada” de Simon. De otra manera, Roth (2014) determina que Simon y March se posicionaron en que la irracionalidad juega un rol importante en la toma de decisiones políticas, tomando en cuenta que los valores, la psicología y las emociones de quienes toman la decisión, el tiempo y los recursos de los que se disponga, los mismos que limitarían la racionalidad de decisiones y conductas humanas (Roth 2014, 14).

Con el pasar del tiempo para Roth, las formas de analizar las políticas públicas se realizaron en los institutos de investigación privados y públicos, universidades y con expertos diversos, debido a que los análisis se realizaban mediante financiación del gobierno. Poco a poco se responde a demandas en materia de recomendaciones, validación y legitimación científicas en un momento en que las intervenciones se incrementan (Estado de Bienestar y problemas públicos nuevos) (Roth 2014, 15).

Para Roth (2014) el análisis de las políticas públicas para los años 80-90 desde la epistemología pos positivista y constructivista pusieron en aprieto el análisis habitual de políticas, profundizando la división en un desarrollo futuro. Así a partir de los años 60, las políticas públicas se encontraron en momento de limitación al sufrir una ingeniería social acrítica, que requería refundarse. Para solventar esto y enfrentar nuevos retos, los investigadores proponen nuevos caminos para redefinir investigación para el análisis de políticas (Roth 2014, 16).

Es así como, que para Roth (2014) el análisis de políticas se categorizó en tres corrientes diferenciadas por su enfoque epistemológico y la manera de comprender la relación entre el conocimiento, los investigadores, el gobierno y la ciudadanía (Roth 2014, 17). La primera denominada neopositivista, pretende entregar datos objetivos frente a los problemas y políticas públicas, considerando la legitimidad y democracia de los gobiernos y que las políticas representan la voluntad de quienes lo eligieron, en este sentido no se pone en duda, y se encuentran “técnicas de medición objetiva, herramientas y las estrategias adecuadas para

alcanzar los objetivos” (Roth 2014,17). Así, se intenta conseguir un “gobierno por indicadores”; en ningún momento se cuestiona la hipótesis fundamental de las políticas ya que corresponden a la normalidad (Roth 2014, 17).

La segunda perspectiva según Roth (2014) toma en cuenta principalmente el rol de las ideas y los argumentos para explicar y desarrollar las políticas públicas. En este contexto, las ideas, son entendidas como datos que se pueden medir y se convierten en factores que explican posiciones de los actores y de sus diversidades; así se visualiza una cierta competencia entre diferentes ideas o valores, convertidos en argumentos, sobre un problema, un momento o un lugar. De esta manera, explica la política como una hipótesis, en donde, en momento de “crisis”, pueden existir al mismo tiempo varios “paradigmas” lo que puede concluir en diferentes decisiones (Roth 2014, 17-18).

La última perspectiva aboga a favor de una democratización de la experticia en políticas y reivindica una postura postempiricista, considerando que el análisis tradicional de políticas se ha desviado de su misión democratizadora y ha fracasado en su objetivo científico de descubrir evidencias útiles para la toma de decisiones acertadas; en este sentido, se habla de una línea denominada “crítica e interpretativa”, incorporando saberes locales y argumentos de la ciudadanía a través de una estrategia que construye escenarios de democracia “deliberativa y participativa” (Roth 2014, 17-18).

### **1.2.2. Ciclo de las políticas públicas**

Para el análisis de las políticas públicas, según varios autores, es importante referir a su ciclo, mismo que puede estar dividido por objeto de análisis en varias fases, las cuales se pueden estudiar de manera separada (influencia del positivismo), por lo que se debía analizar sus componentes de manera aislada y, en un segundo momento, se puedan armar las piezas a manera de rompecabezas. Las piezas corresponden en el siguiente orden, como lo muestra la Tabla 1: 1. la definición del problema público, su puesta en agenda; 2. la formulación de las soluciones; 3. la toma de decisión; 4. la implementación y; 5. la evaluación de las políticas. La política pública se concibe en este sentido, como un conjunto de fases integradas en un ciclo reiterativo (Roth 2014, 82).

Tabla 1. Ciclo de las políticas públicas según Jones (1970)

<b>Fase I</b>	<b>Fase II</b>	<b>Fase III</b>	<b>Fase IV</b>	<b>Fase V</b>
Identificación del problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisiones	Implementación	Evaluación
Apreciación de los acontecimientos. Definición del problema. Agregado de intereses. Organización de las demandas. Representación y acceso ante las autoridades.	Elaboración de respuestas. Estudio de soluciones. Adecuación a los criterios.	Creación de una coalición. Legitimación de la política elegida.	Ejecución. Gestión y administración. Producción de efectos.	Reacciones a la acción. Juicio sobre los efectos. Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Adaptado por Roth (2014) tomado de Meny y Thoenig

Esta manera de analizar fragmentada y secuencialmente, permitió que hasta los años 80' las investigaciones se especialicen en una u otra etapa o en todo el proceso concebido como una sucesión de etapas; el análisis por etapas facilitó, en su momento la elaboración de teorías "parciales" centradas en cada una de las secuencias del proceso, esto podría ser visto como una fortaleza, sin embargo, conlleva una debilidad y es no mirar al proceso como un todo y no verlo en su conjunto (Roth 2014, 82).

Si partimos que en la vida política confluyen varios actores con diferentes necesidades e intereses y que hay un tiempo en el que transitan, puede ser no adecuado, a pesar de que la mirada lineal es seductora, pensar que las cosas suceden a manera de secuencia como un tipo ideal. En efecto, el proceso de una política pública para Roth (2014) puede iniciarse en cualquiera de las fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas, por otro lado, cada fase está encerrada en un "sistema de retroacción" que afecta a las otras fases (Roth 2014, 87).

Esta forma de analizar las políticas públicas como un todo dialéctico, rompe con una visión jurídica tradicional y más bien se basa en un enfoque más sociológico y politológico que ha permitido inscribir el momento simbólico de la decisión en un contexto más amplio y realista; la decisión ya no aparece como un acto central basado en la competencia jurídica, sino que se centra en la realidad sociológica y politológica, ratificando que en los procesos sociales y políticos intervienen varios actores (Roth 2014, 88).

Otras críticas generadas a la manera de ver a la política pública en fases separadas son: 1. incapacidad de dar explicaciones de carácter lógico, mediante una teoría causal y la formulación y comprobación de hipótesis, así estas investigaciones resultan más descriptivas que explicativas; 2. tendencia a evaluar solo al final del proceso; 3. es difícil mostrar conexiones entre las fases es decir, en donde empieza y donde termina; y, 4. hacer creer que el objetivo de las políticas públicas es la resolver problemas cuando los mismos son resueltos por las personas (Roth 2014, 88).

En este sentido, se puede apreciar que las críticas hacen referencia a lo complicado del modelo al momento de analizar la implementación de las políticas; de esta manera, la división de fases termina siendo una operación compleja. Para Roth (2014) “el ciclo de política postula que la implementación es una etapa posterior a la decisión, y que la administración encargada ejecuta la política según los textos escritos. Por lo tanto, si se presentan problemas durante la implementación se trata de un problema técnico que se puede mejorar”, cuando esto no necesariamente se puede realizar, Roth (2014) hace referencia a Yanow (1987) para quien es imposible considerar la implementación como una máquina, es importante tomar en cuenta que quienes ejecutan las políticas públicas responden a un contexto histórico, social y cultural, sobre el cual los actores implementan desde su lógica interpretativa y de traducción de sentido, así como del significado de su propio sistema de valores (Roth 2014, 89).

El presente trabajo de investigación se centrará entonces en las Fases II, III y IV, considerando como un proceso interactivo, dialéctico que incluye la formulación de soluciones o acciones, la toma de decisiones y la implementación; tomando en cuenta que las relaciones y la interacción entre agencias de toda la cadena de aplicación son cada vez más complejas porque adoptan enfoques basados en nuevos intereses conformando nuevas redes a la aplicación de las políticas. En este sentido, son las estructuras de organización en red las que entregan nuevas ideas para tomar su forma como las acciones del mundo real en las políticas públicas (DeGroff y Cargo 2009, 49).

### **1.3. Enfoques para el análisis de las políticas públicas**

Para estudiar las políticas es importante conocer los marcos analíticos, alternativos al ciclo, que se han desarrollado para su estudio. De esta manera, se encuentran: 1. Los enfoques tradicionales y racionalistas, 2. Enfoque neoinstitucionalista, 3. Enfoque cognitivista y;

finalmente 4. el enfoque interpretativista. El primero y el segundo adoptan una postura empiricista y la tercera una postura posempiricista.

### 1.3.1. Enfoques tradicionales y racionalistas

A continuación, un cuadro que resume los enfoques tradicionales y racionalistas desde el enfoque de Roth:

Tabla 2. Resumen enfoques tradicionales y racionalistas

Enfoque	Características
Neocorporativismo	Este modelo se basa en la existencia de relaciones exclusivas entre grupos y el Estado. En este contexto, las políticas públicas no se conciben como los resultados entre grupos, sino que es el fruto de una negociación entre el Estado y los representantes de los diferentes grupos (Roth 2014, 91).
Teorías de entramado	Es un enfoque basado en la teoría de redes, en donde la red es el conjunto de relaciones por una idea específica entre varios actores, esta idea considera que los límites entre “lo estatal” y “lo no estatal” está en movimiento permanente y que existen puentes entre éstas. Las políticas públicas en este escenario son el resultado de las interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua (Roth 2014, 92). Para el análisis de las políticas públicas existen varios enfoques que toman en cuenta estas redes, así la red de política, la comunidad y política, las coaliciones promotoras y las comunidades epistémicas. Lo que permiten estos enfoques es visualizar la interacción entre los diferentes actores de la política pública. Las redes de política se constituyen en mecanismos para la movilización de recursos políticos en situaciones de toma de decisiones dentro del ciclo de la política, la red es definida por sus actores, los lazos, las relaciones, y sus límites. (Roth 2014, 92-93)
Policy network y policy community	Para Roth (2014) distinguir entre los dos conceptos no es tarea fácil, sin embargo, para comprenderlos de mejor manera refiere a Rhodes, quien basa en un <i>continuum</i> , en donde el <i>policy network</i> se acerca más a una “teoría pluralista”, caracterizada por redes en las que existe intercambio de información donde cada organización es independiente de las demás, y por su lado, en el <i>policy community</i> se establecen relaciones de mayor coordinación y más estrechas. (Roth 2014, 94) De acuerdo a como se establezcan las relaciones, se pueden generar cuatro tipos de redes determinadas por dos criterios fuertemente desarrollados y poco desarrollados. En las primeras tenemos la red de concentración donde existe un número bajo de actores y cierre para el acceso de nuevos actores, generando un alto nivel de centralización; y la red de cooperación sectorial donde existe un número relativo alto de actores públicos con pocos actores privados, el acceso es cerrado con un funcionamiento descentralizado y estable. En cuanto a las redes poco desarrolladas, tenemos: la red de intervención que cuenta con un número bajo de actores públicos y privados, es cerrada para otros actores y su funcionamiento es centralizado e inestable; y la red de presión con un número alto de participantes, se encuentra abierta a otros actores y funciona de manera descentralizada e inestable. (Roth 2014, 94)

Fuente: Roth 2014

### 1.2.3. Enfoque neoinstitucionalista

El enfoque neoconstitucionalista analiza la función de las instituciones considerándolas como factores determinantes de los comportamientos y las relaciones generadas entre las instituciones e individuos, y cómo las instituciones simbolizan restricciones y oportunidades para los individuos (Santana 2018, 11).

El estudio del neoinstitucionalismo centra su atención en el rol de las instituciones, en este enfoque la política pública podría moldear a la sociedad y al mismo tiempo, la sociedad puede moldear a la política pública, funcionando autónomamente cada una. Esta reflexión debate con el conductismo dado que establece que para entender los comportamientos humanos es necesario referir a la manera en que la identidad e instituciones se constituyen, mantienen e interpretan. Así, desde el planteamiento institucional, ejercer el poder involucra moldear la vida política y social, permite crear historia, interpretarla y aceptarla (March y Olsen 1997, 63).

Peters clasifica a las corrientes neoinstitucionalistas, tomando en cuenta el análisis de las políticas públicas (Peters 2003 en Eslava 2007, 102-103) en: 1. normativo, según March y Olsen destacando la importancia de las normas para establecer “lo adecuado” a fin de moldear el comportamiento; 2. la elección racional, que concibe las instituciones como reglas sobre las cuales los individuos maximizan los beneficios, y se convierten en entes de intercambio y negociación; 3. el histórico, que define que el desarrollo de las políticas públicas dependerá de las políticas primarias y de los compromisos involucrados, se considera como determinista al depender de la trayectoria del sendero; 4. el social centrado en el estudio de las relaciones entre los actores estatales y grupos de interés, recalcando interdependencias de los grupos de acuerdo a los valores compartidos; y, finalmente, 5. el empírico, en donde las estructuras de gobierno determinarán las decisiones tomadas, en este, las instituciones son nodos en los que una acción puede bloquearse.

Las corrientes antes citadas, se identifican con el neoinstitucionalismo sociológico, económico e histórico, a pesar de las diversas clasificaciones existentes en torno a las corrientes neoinstitucionalistas, éstas aportan al análisis de política a fin de comprender el rol de las instituciones y su alcance. El neoinstitucionalismo reúne los siguientes elementos: 1. a las instituciones formales se incrementan las informales, a las cuales se las define como “un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno” (Peters 2003, 36). Se atribuye a

formal al hablar de un marco legal, un organismo dentro de la burocracia pública o una legislatura, es informal por ejemplo, un conjunto de normas que son compartidas o una red de organizaciones que interactúan (Peters, 2003, 36); 2. la idea de que las instituciones van más allá de los individuos y se mantienen estables con el tiempo, por lo que afectarán de alguna manera comportamientos y gozan de valores compartidos (Peters 2003, 36-37); 3. se incrementa el contexto social y político, dado que los procedimientos de implementación de políticas dependerán del contexto, de los patrones de movilización y de las estructuras políticas locales (Immergut 2006, 564).

La profundidad del análisis que toma como centro a las instituciones caracteriza a la política de manera integral, cuando incluye en el análisis de creación de identidades e instituciones, la función del ejercicio del poder (March y Olsen 1997, 41). Esta profundidad del enfoque neoinstitucionalista muestra heterogeneidad disciplinar y diversidad y metodologías que permiten tratar un problema de investigación (Fontaine 2015, 107).

En el momento de implementar una política pública, los elementos explicarán el por qué una política incumplió los objetivos planteados o forjó efectos no esperados. En este contexto, se observa según Fontaine (2015) “doble sentido instrumental en las instituciones: que requieren de instrumentos para funcionar y que al mismo tiempo son instrumentos de algo más”; así corren el riesgo de convertirse en impedimentos o facilitadores que permitan implementar una política pública (Fontaine 2015, 107).

### **1.3.3. Enfoque cognitivista**

Este enfoque toma como central el papel de las ideas o creencias en la explicación y desarrollo de las políticas públicas; en este contexto, las ideas se convierten en datos que podrán ser medidos de manera objetiva y que son elementos explicativos del posicionamiento de los diferentes actores. Los cambios en la política, en este sentido, estarían determinados por disputas generadas por diferentes ideas en relación con la construcción de problemas y sus posibles soluciones “(situación de crisis)” (Roth 2014, 104). En este enfoque depende del momento histórico en que aparezcan las ideas, pueden existir programas considerados regresivos o progresivos dependiendo de los contextos (Roth 2014, 104).

Según Roth (2014) existen dos enfoques cognitivistas: 1. El enfoque *advocacy coalitions* (marco AC) que combina dos elementos: reconoce que existen “comunidades de política” en

competencia para dominar conceptualmente un tema sobre otro, y considera que la implementación es un proceso de aprendizaje político, entendido como los cambios de pensamiento y comportamientos. 2. El marco de análisis por lo preferencial que hace énfasis en tres elementos: la racionalidad de los actores, el papel de la administración en los diferentes niveles y mostrar como las redes de actores se constituyen en “redes de políticas públicas” a fin de que puedan funcionar estratégicamente en las dimensiones de decisiones (Roth 2014, 104- 108).

#### **1.3.4. Enfoque interpretativista**

Para Roth 2014, este enfoque cuestiona el rol de la investigación científica usual que se basa en la comprobación empírica de hipótesis y la búsqueda de datos objetivos, para ubicar como principal una experticia en política democrática, reivindicando de esta manera un posicionamiento posempirista. En este sentido, desde una perspectiva crítica incorpora la epistemología constructivista entregando importancia a los contextos, los saberes locales y a los argumentos de la ciudadanía. Este enfoque maximiza el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos y minimiza el papel de los intereses o de la racionalidad en la formación de las políticas públicas (Roth 2014, 109- 110).

El presente trabajo analizará la política pública centrada en la institucionalidad como condición primordial, sobre esta idea se articulará la falla de la política. El enfoque neoinstitucional encuentra la explicación de la falla de implementación, en la observación del nivel de interacción entre actores e instituciones. Se debe considerar que los actores cuentan con recursos simbólicos, materiales, con sus intereses propios, y actuarán dentro de los valores que dan sentido a sus acciones. El marco de acción está compuesto por normativa, reglas, procedimientos y rutinas que llevarán a las acciones al cumplimiento de acuerdos o a conflictos. Es importante mencionar que la relación entre estos elementos tendrá efectos sobre las actuaciones y las organizaciones, así como un impacto sobre la problemática social a la cual la política pública quiere atender.

### **1.4. Problemas de investigación en políticas públicas**

#### **1.4.1. La brecha en el cumplimiento de objetivos**

La implementación se relaciona de manera inmediata con conceptos como instrumentar, realizar y concretar, generando una necesidad de respuesta frente a un problema público concreto, sin embargo como refieren varios autores es importante analizar en retrospectiva las

causas por las cuales un proceso de implementación no responde a las expectativas plasmadas en la etapa de formulación, de esta manera confirman que el gran puente unificador entre la teoría y la práctica funciona ciertamente, pero de manera inadecuada, y en el mejor de los casos, parcialmente (Pressman y Wildavsky 1998, 5-6).

En esta perspectiva, nos encontraríamos frente a una brecha de implementación, es decir un desfase entre lo planificado y los resultados obtenidos. Los elementos que nos permiten observar esta brecha en el cumplimiento de los objetivos de la política pública estarían determinados por la combinación del buen y razonado uso de las reglas y los procedimientos y las jerarquías que los avalan; el principio de eficiencia y los principios de mercado que generalmente los avalan, así como la participación, la negociación y la estructura política que la acompaña (Pressman y Wildavsky 1998, 23). La eficiencia entendida como la acción de los burócratas por lo que se defina y se ejecute como política y la efectividad entendida como los costos en las operaciones, que se derivaría de la capacidad de corregir y reforzar las acciones para lograr los objetivos (Pressman y Wildavsky 1998, 217).

Existen cuatro puntos en los que debe centrarse para explicar los problemas en la instrumentación y que consecuentemente generarían una brecha entre lo planificado y los resultados obtenidos en la implementación, así tenemos: 1) Excesivos trámites burocráticos; 2) Fallas técnicas en la entrega de los recursos; 3) interrelación, superposición y conflicto de los valores de los actores implicados y; 4) falta de coordinación y entendimiento entre las autoridades (Pressman y Wildavsky 1998, 5-6).

Como hemos visto dentro de la implementación, existen algunos factores que pueden determinar que exista cierto desfase. Para Pressman y Wildavsky (1998) existen tres aspectos que pueden explicar las complejidades de la acción para la toma de decisiones en el análisis de las políticas públicas, lo que se denominaría como el triángulo de la complejidad. La primera arista refiere a reconocer la presencia de puntos de inacción y expectativa, informales y formales, que se requieren tomar en cuenta al iniciar una política cuya meta estaba acordada; la segunda arista trata de reconocer que aun cuando la meta estaba acordada, muchas veces existen diferencias marcadas en cuanto a las pautas de acción –es decir, de la instrumentación- ya que los actores se enfrentan a sujetos con otras metas personales y otros sujetos a sus medios, es decir, a las reglas, procedimientos, etc., los cuales, fuera de la acción autoritaria, no necesariamente coinciden; finalmente, la tercera arista se refiere a la

utilización de los recursos -es decir, la transformación- del poder en acción materializada para decidir, -o decidir no decidir, o para crear la no decisión (Pressman y Wildavsky 1998, 16-17).

De esta manera podemos afirmar que las políticas se hacen, se rehacen o no se hacen simplemente en un proceso de interacciones entre varios actores en distintos ámbitos de acción. Pressman y Wildavsky (1998) reconocen en este sentido, que es importante referir a la noción de organización basado en la coordinación, lo cual aportaría a la consecución y terminación de las políticas, siempre y cuando coexistan, empleando las siguientes estrategias adicionales: 1) participación lo más activa posible de los formuladores de la instrumentación y 2) crear encadenamientos lo más concretos y directos posibles dentro de la cadena de implementación, con un mínimo de puntos de discontinuidad y expectativa (Pressman y Wildavsky 1998, 16-17).

Para explicar la brecha en la implementación, Hill y Hupe (2002) refieren a Lindblom quien recurre a elementos no racionales de la política pública, así las interacciones sociales, el poder y la conexión entre lo que se planificó y los resultados. De esta manera, contextualizar se vuelve importante, la implementación relaciona políticas y sus respuestas específicas frente a problemáticas sociales concretas (Hill y Hupe 2002, 5).

Otra forma que permite definir la falla de las políticas públicas es la consecuencia de diferencias entre las políticas públicas y las prácticas de quienes la ejecutan, así ineffectividad comprendida como una implementación con defectos, porque aunque exista la decisión política, se adopten medidas o se asignen medios, no existen acciones que permitan concretamente aplicarlas, sin realizarse o se lo hace de manera parcial; ineficacia visualizada en los resultados débiles alcanzados, porque a pesar de que existe medidas adoptadas, competencias en ejecutores, presupuesto asignado, no se visualizan efectos planteados; y, finalmente, ineficiencia, desde el aspecto económico, en donde se aprecia costos muy elevados frente a los beneficios, generando discordancia financiera entre la inversión en un programa frente al impacto social (Lascoumes 2014, 35).

La implementación no es más que la expresión de las relaciones entre los actores, sus ideas y las instituciones en etapas previas a la misma, pero se requiere su análisis porque el impacto de la política se ve reflejada en los actores que deben ser beneficiados por la misma, por ello

es importante observar las estructuras que están presentes y los instrumentos que se utiliza para ejecutar las decisiones en pos de cumplir los resultados esperados. Cuando existe una falta de coherencia entre intenciones y lo que se ejecuta hablamos de una brecha en la implementación y de un fallo en la política pública.

#### **1.4.2 Estilo de implementación *top-down***

Para analizar la implementación de políticas públicas, es necesario considerar el estilo de implementación “*top- down*” (de arriba abajo) y “*bottom- up*” (de abajo hacia arriba), la primera no permite incorporar aportaciones de procesos sociales y políticos que se puedan dar; por su lado la segunda, amplía la posibilidad que los procesos sociales y políticos, incluso los no previstos que pueden suscitar reacciones e intereses entre los diferentes actores que se encuentran dentro de la implementación, de esta manera la investigación desde este estilo de implementación debe tomar como punto de partida el sistema de actores, concentrándose en el comportamiento real del grupo objetivo a los que va dirigido y las interacciones entre los mismos (Subitars 2008, 185-186).

La implementación se establece como un proceso intermedio entre la formulación y los resultados, de esta manera la toma de decisiones se encuentra en el ámbito político, aquí la implementación se reduce a la parte administrativa u operativa. Desde esta perspectiva, la decisión de la autoridad determinada por aspectos sociales, políticos y coyunturales es el corazón de las definiciones. Hill y Hupe (2002), citando a De Leon afirman que implementar políticas públicas hace referencia a “lo que sucede entre las expectativas políticas y los resultados de las políticas” (Hille y Hupe 2002, 3). Esta idea entre expectativas y resultados pone de manifiesto un carácter dual de la implementación, que de una manera, intenta explicar “lo que sucede” y, de otra manera, la existencia de afectar lo que está sucediendo (Hill y Hupe 2002, 2).

Lo primero está relacionado con el análisis de las políticas públicas y pretende comprender el proceso de implementación, mientras que lo segundo refiere a la evaluación de esas políticas y lo que quiere controlar es el proceso. Este proceso para los autores Hill y Hupe (2002) tiene que ver con los objetivos que definen los funcionarios políticos, y con la acción realizada por quienes administran el desarrollo de los instrumentos necesarios, de esta manera mediante sus acciones pueden responder a la problemática social de la cual nació la política (Hill y Hupe 2002, 141).

Desde la perspectiva *top-down* se observa a la implementación como el nivel en el cual quienes implementan y el grupo beneficiario de la política se encuentran con las metas ya definidas por la autoridad, vistas como las órdenes para la ejecución de la política pública. De esta manera, la implementación se convierte en un proceso intermedio entre la formulación y los resultados esperados, entregando las decisiones al ámbito político, por lo tanto, la implementación se convertiría en proceso eminentemente administrativo, en donde la toma de decisiones implica centralidad en la decisión de actores políticos a fin de cumplir con los efectos deseados, otorgándoles la mayor responsabilidad.

Pressman y Wildavsky establecen que para la implementación de una política es necesaria la conexión entre metas y medios, su estudio establece la conexión entre estos elementos y las condiciones organizacionales, observando que puede existir un déficit en la implementación, mismo que lo analizan matemáticamente (Hill y Hupe 2002, 46).

Finalmente, Hogwood y Lewis, referidos por Hill y Hupe (2002), defienden la implementación *top-down* desde la idea de que quienes crean la política se eligen de manera democrática y recomiendan sobre las problemáticas a quienes ejecutan la política pública. Al igual que Sabatier y Mazmanian, según Hill y Hupe, existe un reconocimiento de la dificultad en controlar los factores, por lo que es imposible alcanzar una implementación perfecta. Esta concepción retoma la postura de Hood, citado por Hill y Hupe, quien sostiene que los problemas identificados en implementación remiten a la noción de una ‘administración perfecta’ (Hill y Hupe 2002, 51).

El estilo de implementación de la política pública de alfabetización para las personas jóvenes y adultas con escolaridad inconclusa periodo 2011- 2017 en Ecuador, es de tipo *top down* (de arriba hacia abajo), se identifica que las fases II-III y IV del ciclo de las políticas públicas responden al nivel en que quienes implementan la política pública y los grupos objetivo responden a los resultados determinados por los tomadores de decisión (autoridades), comprendidas como las órdenes al momento de ejecutar la política.

## 2. Marco Analítico

### 2.1 Marco Analítico de la Investigación Política pública de alfabetización para las personas jóvenes y adultas periodo 2011- 2017 en Ecuador

El marco teórico referente a las políticas públicas presentado en el subcapítulo anterior muestra la complejidad para entender, explicar o interpretar la acción pública; sin embargo, todas y cada una nos dan cuenta de la importancia en el proceso de las políticas de factores como los intereses, las ideas y las instituciones. En este sentido, la presente investigación analizará la política pública de alfabetización para las personas jóvenes y adultas en el Ecuador, tomando en cuenta la política pública como el objeto de estudio, asume un marco teórico neoinstitucionalista, entendiendo que se trata de una intervención cuyo estilo de implementación preferente fue de tipo *top-down*, en un momento en que el Gobierno central recupera la planificación y delega la responsabilidad de ente rector de la política pública educativa al Ministerio de Educación. Además, este trabajo tomará en cuenta los intereses, ideas e instituciones como facetas correlacionadas e interdependientes.

La utilidad de un marco teórico y analítico es que proveen proposiciones acerca de las variables de análisis y sus relaciones, a fin de observar, durante la investigación, la manera en que se comportan dichas variables, en el caso analizado, se observan las variables que influyen en la brecha de implementación entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos. En este sentido, se expone el modelo analítico de la matriz anidada de Howlett y la taxonomía NATO aplicada por Howlett la cual es una clasificación en función de los recursos que el estado tiene para generar cambios en su entorno y cumplir con los propósitos planteados, esta tiene cuatro categorías: instrumentos de nodalidad (uso de información para cumplir con objetivos), autoridad (normas, leyes o decretos), tesoro (capacidad financiera para definir incentivos y restricciones) y organización (capacidad logística del gobierno) (Howlett 2009).

Según Howlett, para que una política sea exitosa debe cumplir tres condiciones:

- 1) Coherencia entre el propósito, objetivos y las metas de la política;
- 2) Consistencia entre las preferencias de implementación, las herramientas de política pública y la calibración de las herramientas utilizadas;
- 3) Que el propósito de la política con las preferencias de implementación, los objetivos de política con los instrumentos de política, y que las metas de política con la calibración de los instrumentos sean congruentes y convergentes. (Howlett 2009, 73)

La coherencia se muestra en tres niveles: macro (alta abstracción), meso (operacionalización) y micro (medidas específicas en el día a día), en cada nivel se establecen los objetivos y los medios para alcanzarlos, como lo muestra la siguiente Tabla:

Tabla 3. Niveles de análisis y componentes de la política pública

<b>Nivel micro</b>	<b>Componentes</b>	<b>Nivel macro</b>	<b>Nivel meso</b>
Ajustes en la operación. Requerimientos específicos de las políticas para la implementación	De los objetivos	Metas planteadas Ideas abstractas que orientarán al gobierno a una determinada área política frente a un problema público.	Objetivos específicos Aspectos que se espera tratar con la finalidad de cumplir con los objetivos planteados.
Calibraciones Maneras específicas que permitan realizar ajustes concretos a través de un instrumento específico.	De los medios	Preferencias para la implementación. Tipologías de instrumentos que permiten organización, determinados por distinciones generales a largo plazo.	Instrumentos específicos Tipologías de instrumentos del gobierno empleados para conducir el cumplimiento de los objetivos.

Fuente: Adaptado de Howlett (2009)

Si bien es cierto este modelo es utilizado en el diseño de las políticas públicas, es de gran utilidad también al momento de realizar análisis en la implementación de las políticas públicas, tomando en cuenta la definición desde la centralidad, que permite vincular de mejor manera la coherencia en los diferentes niveles.

Por otro lado, el análisis de la política tomará en consideración distintas variables que permiten identificar la brecha de implementación en base a tres aspectos: coordinación, coherencia y consistencia; estos tres elementos tienen que ver con la relación entre los medios y los fines definidos dentro de la política. El siguiente cuadro muestra la operacionalización de las dos variables mencionadas:

Tabla 4. Variables de análisis y elementos a ser observados

<b>Variables de análisis</b>	<b>Elementos a ser observados</b>
Coherencia	Observar si los objetivos establecidos son claros y se articulan de manera lógica entre sí. Observar si las metas responden a los objetivos establecidos en su formulación y en su operatividad para lo cual será necesario observar la estructura de los instrumentos (programas, proyectos y planes).
Consistencia	Sistema administrativo de implementación. Recursos financieros disponibles.

Fuente: Sabatier en Aguilar Villanueva 1993 y Subirats 2008

Estos elementos permitirán identificar la brecha de implementación entre los objetivos y los resultados obtenidos, de acuerdo a los criterios de eficiencia y efectividad, señalados previamente.

La hipótesis de esta investigación es que una interacción entre la selección de los indicadores en la programación y las calibraciones presupuestarias durante la implementación, así como la falta de consistencia entre el instrumento de intervención y las características de la población en situación de analfabetismo, configuran la falla de la política. La falla que se analiza en la presente investigación se relaciona con la dificultad para cumplir con los objetivos planteados de la política pública. Los criterios que nos permitirán comprobar este planteamiento se presentan a continuación:

Tabla 5. Criterios de evaluación de las políticas públicas

ÁMBITO ANALÍTICO	CRITERIOS	DEFINICIÓN
Efectos de las políticas	En términos de efectividad	Considera la producción de los impactos de manera prevista. Medirá el nivel que adecua los objetivos normativos de la política y el comportamiento de los grupos- objetivo. Valora la probabilidad/las probabilidades para alcanzar los objetivos planteados en la política pública.
	En términos de eficiencia (disponibilidad de recursos)	Se refiere a la relación entre los recursos invertidos en la ejecución de política y los efectos logrados. Describe la relación existente entre el costo y los beneficios logrados al implementar la política pública.

Fuente: Subirats 2012

El análisis de la falla de una política es una forma de evaluación del proceso mediante el cual una intervención del Estado genera un resultado, para el objetivo de la presente investigación este análisis nos permite identificar las brechas de implementación y, por ende, determinar los factores que configuran la falla de la política pública.

### 3. Marco metodológico

La presente investigación busca aportar evidencia para comprender mejor el problema del analfabetismo en el Ecuador, para lo cual se ha planteado una investigación de corte cualitativo y contempla el estudio de caso como estrategia metodológica. Los estudios de caso

permiten utilizar la experiencia para la transmisión del conocimiento, un estudio de caso es “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes” (Yin 1994, 13). Se escogió el caso de la política pública de alfabetización en Ecuador, por algunas razones, en primer lugar no existen investigaciones propias de este tema en los últimos años, la importancia de explorar datos cualitativos y cuantitativos de cómo se ha tratado el tema en el Ecuador y finalmente, porque se considera que este caso podría aportar con datos para contrastar la teoría planteada, en torno a la brecha de implementación de una política pública, a fin de dar respuesta a las preguntas planteadas en la investigación.

El estudio de caso: análisis de la política pública de alfabetización para las personas jóvenes y adultas periodo 2011- 2017 en Ecuador, a partir de las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda- 2010 Ecuador en donde se reporta una tasa de analfabetismo de 6,8%, equivalente a 676.945 personas, de una población de 9'955.074 personas mayores de 15 años, una tasa de 14.9%, equivalente a 1'431.707 de personas en condiciones de analfabetismo funcional (personas que en algún momento asistieron a la escuela y que por desuso han olvidado sus conocimientos).

El estudio que se realizará es de carácter instrumental, dado que desde el planteamiento de Berg (2001, 229) implicaría una investigación a profundidad, cuya intención es proveer un mejor entendimiento del planteamiento teórico.

La pregunta de investigación, que se responderá en la presente investigación es: ¿Cómo se configura la falla de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre el 2010 al 2017? A partir de esta pregunta central, se generan tres preguntas que guían la investigación: ¿Cuál fue la lógica causal mediante la cual se definieron los indicadores para la política pública de alfabetización en el Ecuador? ¿Cuál fue el modelo de implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador? Y finalmente, ¿cómo se relacionan la lógica causal de la programación y el modelo de implementación de política pública en el Ecuador entre 2010 y 2017? para lo cual se analizarán las brechas entre los objetivos planteados y los resultados esperados, en este sentido, en palabras de Yin (1994), esta pregunta se referirá a operaciones que necesitan ser rastreadas en el tiempo.

Para dar respuesta a estas preguntas se recurrirá a documentación normativa y reglamentaria sobre la política pública de alfabetización en el Ecuador desde la aprobación del Proyecto de inversión de Educación Básica para Jóvenes y Adultos en el Ministerio de Educación de Ecuador, así como también la implementación y los rediseños realizados a la misma, lo que permitirá identificar las variables de consistencia y coherencia, tanto a nivel de los fines como los resultados, en los niveles macro, meso y micro, y de esta manera definir brecha en la implementación desde los datos con los que se cuenta, que se consideran son suficientes para análisis; no se toma en cuenta información de actores calificados, porque con las fuentes y datos bibliográficos se puede determinar el cumplimiento o no de los objetivos planteados. Cabe indicar que, se toma al Ecuador como caso de estudio dado que tiene una Constitución garantista de derechos y cuenta con un Proyecto de inversión, en donde se encuentran los objetivos, los resultados y los indicadores frente a la política pública de alfabetización; lo cual permitirá explicar la teoría planteada.

Para llevar a efecto el estudio de caso, se tomará como unidad de análisis la política alfabetización para personas jóvenes y adultas en el Ecuador. Para esta unidad de análisis será necesario realizar un recorrido histórico desde el 2010 hasta el 2017, tiempo en que debía culminar el Proyecto.

La siguiente tabla detalla los objetivos de conocimiento, las variables de análisis, las técnicas recolección de datos y las fuentes de información que permitan aportar evidencia para comprender mejor el problema del analfabetismo en el Ecuador:

Tabla 6. Metodología para el análisis de la política pública de alfabetización 2010-2017

Objetivos	Variables a observar	Técnica para la recolección de datos	Fuentes empleadas	Procedimiento para la interpretación
<b>Objetivo general:</b> Determinar la relación entre el establecimiento del problema público, la selección de indicadores durante la programación y los ajustes determinados por presupuesto, el contexto y las características propias de la población en situación de analfabetismo durante la implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010- 2017				
Identificar la lógica causal que subyace a la definición de indicadores durante la programación de la política pública de alfabetización	1.(Nivel Macro) Particularidades de la institucionalidad en el Ecuador: rol del Estado con el cambio constitucional  2. (Nivel Meso) Elementos para el	Documentos y registros	Constitución del Ecuador, Leyes del sector educativo, Censo de Población y Vivienda, Acuerdos	Organizar la información, codificarla, interrelacionarla interpretar.  Observar la información en el marco de la teoría

en el Ecuador entre 2010- 2017	diseño del Modelo de Gestión, análisis del sector educativo.  3. (Nivel Micro) Características de los indicadores y las metas		Ministeriales, Documentación referente al Modelo de Gestión, Proyecto de inversión.	escogida para el análisis.
Identificar el modelo de implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017	1. Estilos de implementación de la política educativa, específicamente la alfabetización en el Ecuador.  2. Método para la apropiación de los instrumentos y los efectos. Criterios empleados por los individuos políticos y técnicos, así como de los grupos. Interacción de los criterios con la normativa.  3. Consistencia y coherencia medios, objetivos e indicadores.	Documentos y registros	Proyecto de inversión, memorias del proyecto de educación para jóvenes y adultos de procesos, manuales de gestión.	Organizar la información, codificarla, interrelacionarla interpretarla.  Observar la información en el marco de la teoría escogida y la información recolectada en función de los medios, los objetivos y los indicadores.
Identificar las relaciones entre la lógica causal seguida en la programación y el modelo de implementación de la política de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017.	1. Institución, normativa, modelo de implementación.  2. Actores identificados en el proceso, sus intereses, las estrategias y los recursos empleados en la programación, implementación y calibraciones.  3. Efectos y resultados del proyecto (cumplimiento de metas).	Documentos, registros y observación	Constitución del Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo, Acuerdos ministeriales, Proyecto de inversión (versiones), presupuesto y convenios.	Organizar la información, codificarla, interrelacionarla interpretarla.  Observar la información en el marco de la teoría escogida y la información recolectada en función de la institución y actores en las calibraciones del proyecto y sus efectos.

Fuente: Howlett 2001, Adaptado de Creswell 173-201

## Capítulo 2

### Política pública de alfabetización

Este capítulo presenta información referente a la alfabetización a nivel global, regional y nacional; de esta manera, se busca establecer la importancia y las formas de construcción de las políticas de alfabetización instauradas en el Ecuador. A partir de esta información se construye un punto de partida que permitirá entender los diferentes momentos, procesos y estrategias cimentados para la implementación de esta política en el país.

#### 2.1. Comprendiendo la alfabetización

De acuerdo a Giddens (2009), “[l]a educación, como la salud, suele contemplarse como un bien social exento de problemas que todo el mundo tiene derecho a disfrutar. ¿Quién podría oponerse a ella? De hecho, la mayor parte de la gente que ha pasado por un sistema de enseñanza que le ha familiarizado con la lectura, la escritura, la aritmética básica y un cierto conocimiento general probablemente pensará que la educación le ha resultado beneficiosa” (Giddens 2009, 877); sin embargo, ésta se encuentra limitada y restringida por contextos sociales, políticos, económicos, de género, étnicos y otros. Históricamente el término alfabetización ha ido cambiando y reconstruyéndose continuamente. Por ejemplo, en la Edad Media, “ser letrado significaba saber leer, mínimamente, latín. No comprendía la escritura, que entonces era una técnica compleja y ardua reservada a los ‘copistas’” (Braslavsky 2004, 5). En Europa, específicamente en Suecia, en 1686, la alfabetización lectora era una política establecida entre el Estado y la Iglesia Luterana, pues esta era necesaria para pasar con éxito los exámenes parroquiales anuales, los cuales permitían cumplir con la comunión o contraer matrimonio (Viñao Frago 1983).

De acuerdo con Braslavsky (2004) en *Lectura y Vida*, para comprender de mejor manera el concepto de alfabetización se debe tomar en cuenta su término opuesto, este es el de analfabetismo. Determina términos desiguales como ‘letrado vs. iletrado’ (alfabetizado/analfabeto), los cuales refieren a la segunda mitad del siglo XVI; así también, indica que “alfabetización”, deviene de “*literacy*”, y su traducción al español se muestra en diccionarios de lengua castellana, así:

Real Academia, como “acción y efecto de alfabetizar”, y “alfabetizar”, como “poner por orden las letras” o “enseñar a leer”, y “analfabeto” (del griego “an”: sin y “alphabetos”) como el que

“no sabe leer”. También se encuentra la diada “letrado/ iletrado”, equivalente al “literate/ illiterate”, más cercano al vocablo “literacy” que se vincula al adjetivo “ilustrado”, derivado del latín “litteratus” que significa sabio, docto, instruido (Real Academia, 4) (Lectura y Vida 2019, 3).

Si bien de inicio la alfabetización, de manera general se entendía como la posibilidad de leer y escribir de manera básica, ésta fue complementándose en la medida de las necesidades y el desarrollo de las sociedades. Así, por ejemplo, en la Primera Guerra Mundial, aunque los reclutas sabían leer y escribir, su nivel de conocimiento no les permitía cumplir con sus funciones como soldados efectivos, por lo que en “Estados Unidos se originó el concepto de ‘alfabetización funcional’” (Braslavsky 2004, 6) citado en Lectura y Vida. Término que también se estableció para formar a las y los obreros que trabajarían en las grandes fábricas en plena revolución industrial, quienes debían adquirir conocimientos específicos y funcionales al sistema.

Para lograr establecer políticas adecuadas referentes a la alfabetización, la UNESCO, con la colaboración de la OEA para América Latina, William Gray en 1957 publicó una primera clasificación de los niveles de alfabetización en su clásico libro “La enseñanza de la lectura y de la escritura”. En este documento, Gray diferenció entre:

- 1) Normas mínimas de alfabetización**, que comprende técnicas básicas de lectura que permiten leer algo fácil y firmar. Permitía ejercer los derechos cívicos y obtener un cierto tipo de estatus social.
- 2) Alfabetización funcional**, se trataba de una propuesta que permitía al estudiante leer y escribir un párrafo y/o escribir una carta con los requisitos formales. Este tipo de alfabetización al menos requería tres años de educación formal.

La edad se convertía en otra variable para determinar si una persona estaba o no en condiciones de demostrar su capacidad de usar funcionalmente la lectura y escritura.

Braslavsky señala que las agencias que se ocupan de los censos han ido variando los límites de edad para evaluar la alfabetización. Así, en los Estados Unidos, desde 1870 hasta 1930 se registraban a partir de 10 años; en 1959 y 1969, a los de 14 años y más. La UNESCO en 1957 fijó como límite los 15 años o más (Braslavsky 2004, 6).

Torres en UNESCO (2005) señala que:

Las nociones de analfabetismo y alfabetización siguen apegadas a la definición acuñada por la UNESCO del siglo pasado: “Una persona analfabeta no puede leer entendiendo lo que lee ni escribir una descripción sencilla y breve de su vida cotidiana”. La noción de analfabetismo o alfabetización funcional continúa asociando lo “funcional” a trabajo, producción, generación de ingreso, que es como se manejó en el Proyecto Mundial Experimental de Alfabetización coordinado por UNESCO en la década de 1960-1970 (UNESCO 2005, 6).

De la misma manera en UNESCO (2005), Torres señala que sigue presente la forma de definir el analfabetismo desde la autodeclaración de cada persona en censos o encuestas, siendo poco confiable esta forma de obtener información; cabe mencionar que no existen instrumentos que permitan evaluar el analfabetismo. Para Torres en UNESCO, son muy pocos los programas, proyectos o campañas de alfabetización que finalizan con una evaluación en lo que refiere a resultados de aprendizaje. En términos generales, se da por hecho que es alfabetizado quien concluye el programa en un tiempo, o quien solo se registra en el, es una práctica muy común en la región (UNESCO 2005, 6).

La alfabetización ha sido planteada como una propuesta de los Estados a nivel global que permitiría el mejoramiento de las condiciones y el nivel de vida de las personas. Pero como lo señala Joyce Manny (Citado Braslavsky 2004, 5 en Lectura y Vida), la alfabetización es “construcción del conocimiento del mundo”, o a su vez se comprende como “*el proceso cognitivo-creativo de comprensión y reelaboración del universo perceptivo simbólico-lógico-imaginativo, producto de la cultura de una determinada etapa histórica*” (Lectura y Vida 2019, 4 ); razón por la que el proceso de alfabetización debía ser aún más integral. Temática que debería ser replanteada en cada propuesta y de acuerdo a cada contexto social.

## **2.2. Las políticas públicas de alfabetización en el mundo y en América Latina**

La importancia de la alfabetización a nivel mundial, para Braslavsky (2004) en Lectura y Vida) despuntó a finales del siglo XIX. En 1950 a nivel mundial, se pensaba que la mitad o más de la población se encontraba en condición de analfabetismo. La llamada “edad de oro”, según los historiadores, inicia luego de la Segunda Guerra Mundial, con la creación e implementación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño y esfuerzos del Sistema de Naciones Unidas, lo que permitió un

importante decrecimiento del analfabetismo. A pesar de que en 1970 se registraron mejores cifras en cuanto a la matrícula escolar, la “Declaración Mundial de la Educación para Todos” realizada en Tailandia en el año 1990, resaltó que existen más de 100 millones de niños y niñas que no tuvieron acceso al nivel primario; y que más de 960 millones de adultos, de éstos dos tercios mujeres, eran analfabetas, por otro lado, el ‘analfabetismo funcional’ se convertía en un problema para todos los países (Lectura y Vida 2019, 18).

De acuerdo a Giddens (2007) en el mundo existían “781 millones de adultos que no tenían la más mínima alfabetización, y el 64% de ellos eran mujeres” (Unesco, 2008, Citado por Giddens 2009, 913). Para 2009 se registraban veintidós países con tasas nacionales de alfabetización inferiores al 60%, catorce de los cuales están situados en África subsahariana. Así mismo, Braslavsky (2004) en Lectura y Vida, destaca estadísticas en las que menciona que, en 1990, países desarrollados han eliminado virtualmente el analfabetismo con un 3.3% y que para el año 2000 llegaría a un 1.4%; mientras que, el nivel de analfabetismo a nivel mundial reportaba un 26.5%, proyectando un nivel de 21.8% para el 2000. “Además, estaba distribuido del siguiente modo: 52.7% en el Sub-Sahara; 52.7% en África; 48.7% en los Estados Árabes; 53.9% en Sudáfrica; 23.8% en el Este asiático; 15.3% en Latinoamérica y el Caribe” (Lectura y Vida 2019, 8).

Frente a esta problemática, varios programas y propuestas se han desarrollado con el fin de disminuir el nivel de analfabetismo. De acuerdo al recorrido histórico que nos presenta Torres (2005), estas son las propuestas más relevantes a nivel internacional.

Tabla 7. Recorrido histórico de los debates, políticas y programas de alfabetización

<b>1945 - 1964</b>	La alfabetización, planteada por UNESCO, tuvo una visión instrumental, comprendía como instrucción, la enseñanza se constituye en un asunto netamente técnico. Para el año 1946 la UNESCO adopta el término ‘educación fundamental’, en un amplio sentido. La alfabetización es entendida como una herramienta para el desarrollo, incluyendo la lectura y la escritura únicamente, no se toma en cuenta el cálculo. Se abre la distinción entre alfabetización básica y alfabetización funcional (capacidad efectiva para leer y escribir) conceptos que evolucionan con el tiempo.
<b>1964 - 1974</b>	El Programa Experimental Mundial de Alfabetización (PEMA) inicia en 1964, adoptando la ‘alfabetización funcional’ en “Conferencia Mundial de Ministros de Educación para la Erradicación del Analfabetismo (Teherán 1965)”. La idea de ‘funcional’ tiene una orientación de carácter laboral. Los programas para alfabetizar debían vincularse a proyectos, de diversa índole, así por ejemplo económicos. Para los años 1960-1970 la alfabetización se vincula al cambio social y la concientización. En este período Paulo Freire se convierte en figura clave, la crítica realizada a la ‘educación bancaria’ y su propuesta de ‘educación liberadora’ impacta a nivel mundial. El autor, promueve una nueva ideología en la alfabetización de adultos.

<b>1990</b>	<p>Naciones Unidas declara en el 1990 “Año Internacional de la Alfabetización”, para lo cual plantea como meta la reducción del analfabetismo adulto al 15% para el año 2000. No se cumple la meta. Para este tiempo “la alfabetización se concibió como “una aptitud necesaria para la vida y el instrumento primordial de aprendizaje con miras al desarrollo y la autosuficiencia personal y comunitaria”. (UNESCO 2009, 7)</p> <p>Para este año se realiza la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en donde se establece una “visión ampliada de la educación básica” incluyendo a niños, jóvenes y adultos. La reducción del analfabetismo adulto a la mitad se convierte en una meta adoptada para el año 2000. Esta década muestra avances en la educación primaria, cabe mencionar que las metas se incumplieron, por lo que se ratificaron en el Foro Mundial de la Educación (2000), con un replanteamiento en el el plazo al 2015.</p> <p>Para 1990, en la región, la educación de adultos, toma otro nombre “Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA)”, en donde adquiere relevancia el concepto de “analfabetismo funcional”, la UNESCO realiza un estudio con esta temática. Se empiezan a generalizar los sistemas de evaluación de rendimiento en Lengua y Matemática, con bajos niveles en el aprendizaje lectura y escritura.</p> <p>Por otro lado, para este año, se expanden las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que abren posibilidades al mundo de la lectoescritura. Se empieza a reflexionar en el concepto de “aprendizaje a lo largo de toda la vida”. En este sentido, la alfabetización es un aprendizaje que demanda más, por lo que se torna más complejo.</p>
<b>2000</b>	<p>En el 2000 se adoptó la Agenda del Milenio (impulsada por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE), la cual incluyó 8 Objetivos, 18 Metas y 48 Indicadores para el año 2015. Dos metas se referían a la educación: culminación de la escuela primaria, y paridad de género. La alfabetización de adultos estaba ausente.</p> <p>En el mes de febrero de 2003, se lanza la “Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización 2003-2012”, desde UNESCO, la misma que a nivel mundial propone una “visión renovada de la alfabetización” (UNESCO 2009, 8), incluyendo a todos los grupos étnico en y fuera del sistema escolar y a lo largo de la vida.</p>

Fuente: UNESCO (2009)

En América Latina, de acuerdo a Chaves (2015), se instauraron tres grandes ejemplos de políticas alfabetizadoras (Cuba, Ecuador y Argentina), las cuales de acuerdo a Puiggrós se incluyen en el el concepto de alternativa pedagógica como elemento democratizador:

... “entre cuyos educandos están los sectores de las sociedades latinoamericanas tradicionalmente no atendidos o continuamente expulsados y marginados del sistema de instrucción pública centralizado verticalizado estatal (obreros, campesinos, marginados, mujeres, niños de la calle, indígenas, adultos, inmigrantes)” (Puiggrós, 1990, citado por Chaves 2015, 212).

De acuerdo a la autora, las tres experiencias concuerdan para visibilizar a los sujetos y las aspiraciones a la “producción de sujetos populares concientizados”. El caso de Cuba, la creación de la campaña de alfabetización es la más importante en el siglo XX, dado que se

dirigió a campesinos, mujeres, obreros y aquellas personas relegadas históricamente de este derecho. Para inicios de 1961 Cuba reportaba el 21% de analfabetismo, y llegó en a finales de año al 3,9%. Esto se logró conformando y movilizándolo a un Ejército Alfabetizador, estudiantes y profesores, desde las ciudades al campo, bajo la consigna “Cuba primer país de América libre de analfabetismo” Chaves 2015, 214). En Ecuador se reconoce la campaña de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño (1989), la cual fue dirigida a la población indígena y campesina del país a través de medios radiales. Mientras que, en 1973, en Argentina se implementó la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción – REAR, que quedó inconclusa. Esta campaña se realizó por militares, partidarios y militantes del peronismo, y por sectores de la Iglesia; con la consigna “el pueblo educa al pueblo” trabajó con métodos para leer en medio de su contexto ideológico y político (Chaves 2015, 213-214).

Chaves (2015) reconoce que estas tres experiencias fueron sostenidas por contenidos políticos e ideológicos y que, sobre todo, reconocen el derecho a la educación a los sectores antes marginados por la sociedad y los gobiernos. Estas campañas alfabetizadoras buscaban conformar un sujeto pleno, un sujeto educativo y por lo tanto, un sujeto histórico capaz de transformar su contexto. Según Chaves “Este hecho aleja de toda posible orientación asistencialista y da un nuevo matiz al concepto de ‘alternativa pedagógica’” (Chaves 2015, 222) pues construyó una educación popular (Chaves 2015, 221-222).

### **2.3. Antecedentes de la alfabetización en el Ecuador**

Como se mencionó anteriormente, en toda la región y en el Ecuador, en la segunda mitad del Siglo XX, la educación dio un importante salto cuantitativo; con la expansión de la cobertura escolar se logró un incremento en la tasa de matriculación en todos los niveles educativos (Torres 2005, 8). Así, en Ecuador en 1950 el grado medio de escolaridad era de 2,3 años y para el 2001 llegó a 7,3 años. Mientras que en 1950 se estimaba que el 44% de la población de 15 y más años era analfabeta, llegando a una reducción de 9% para 2001. Para Torres (2005), en el país, la noción de *analfabetismo* se vincula a personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir, de ahí que se entienda la relación que tiene la asociación entre personas adultas y alfabetización (Torres 2005, 6).

Para Torres en UNESCO (2005) el presupuesto más alto en educación se entrega en 1970 a 1980, mejorando los niveles de alfabetización a nivel nacional. Sin embargo, en 1990, la

década donde el país recibió préstamos y proyectos internacionales, que tuvieron un fuerte retroceso en los presupuestos destinados a lo social y a la educación, recomendaciones realizadas por el Banco Mundial de financiamientos compartidos (Estado – familia) y dejando de lado uno de los principios fundamentales en la educación pública, la gratuidad. Por otro lado se empiezan a crear proyectos financiados por el Banco Mundial o el BID, fragmentando de esta manera las políticas en varios proyectos, se estanca la matrícula y la calidad de educación se ve deteriorada, en este contexto, la educación para jóvenes y adultas entra en un letargo del cual no se ha recuperado (Torres 2005, 8).

Torres en UNESCO (2005) y Chaves (2015) recogen cronológicamente las campañas masivas de alfabetización que se realizaron en Ecuador desde 1944 a 2003, las gubernamentales y no gubernamentales, presentadas a continuación:

Tabla 8. Campañas alfabetización en Ecuador

<b>Campaña UNP-LAE (1944-1961)</b>	En 1944, con un estimado de 52% de analfabetismo en el Ecuador, bajo la iniciativa y conducción de la Unión Nacional de Periodistas UNP y la Liga Alfabetizadora de Enseñanza del Litoral (LAE) con sedes en la sierra y costa respectivamente, construyeron esta primera campaña. Los alfabetizadores fueron maestros y estudiantes. Los periódicos de la época publicaban diariamente las páginas de la cartilla utilizada. Según cifras oficiales, durante los 17 años de vigencia, se alfabetizaron aproximadamente 169.191 personas.
<b>Plan Nacional Masivo de Alfabetización y Educación de Adultos (1963-1977)</b>	Se creó el Departamento de Educación de Adultos en el Ministerio de Educación, implementándose el “Plan Nacional Masivo de Alfabetización” que duró 14 años. Los docentes fueron el recurso para este plan de alfabetización, entregándoles una remuneración extra. Mediante decreto legal, estudiantes de último nivel de secundaria y profesionales alfabetizaban anualmente a un mínimo de 3 personas. La meta propuesta era reducir del 10% a 15% el analfabetismo, e instalar un programa permanente de educación para adultos.
<b>Proyecto Piloto Experimental de Alfabetización Funcional (1967-1972)</b>	La UNESCO, PNUD y el gobierno ecuatoriano lo coordinan. Para este momento se hablaba de un 32% de índice de analfabetismo en el Ecuador. En los 5 años de implementación se atendió a 17.772 personas en alfabetización y 9.988 en post-alfabetización. Pesillo, Cuenca y Milagro fueron los lugares de ejecución del proyecto, cabe mencionar que no tuvo los resultados e impacto deseado, debido a fallas atribuidas al gobierno ecuatoriano, con expectativas muy ambiciosas, con escaso sustento, propuestas por los organizadores del proyecto a nivel mundial.
<b>Programa Experimental Mundial de Alfabetización (1963 - 1972)</b>	El Estado asumió el Programa Experimental Mundial de Alfabetización y lo extendió a 16 provincias. Este Programa de Alfabetización mantuvo un enfoque de alfabetización funcional, asociado a una orientación laboral.
<b>Programa Nacional de Alfabetización</b>	Impasado en el gobierno de Roldós-Hurtado, luego del período de dictadura militar. Se adoptó el enfoque psico-social, y se vio a la alfabetización como una herramienta de pensamiento crítico, de

<p><b>"Jaime Roldós Aguilera"</b> (1980-1984)</p>	<p>compromiso y acción social. Se priorizó a las zonas rurales y a la población entre 15 y 54 años. Se inició la alfabetización en Kichwa, utilizando diversos métodos, algunos de ellos surgidos de las propias comunidades indígenas. Según datos oficiales, se llegó a alfabetizar a cerca de 420.000 personas en los 4 años que duró el programa. El índice de analfabetismo en el país se estimaba en un 25,4% al iniciar el programa.</p>
<p><b>Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño</b> (1989)</p>	<p>Bajo el gobierno de Rodrigo Borja, se retomó la experiencia iniciada por Monseñor Leonidas Proaño en 1960. En esta Campaña se practicaron métodos de alfabetización bilingües dirigidos especialmente a la población indígena, el elemento empleado fue la radio, reivindicando de esta manera esta tecnología. En el Ecuador para la fecha, la tasa de analfabetismo se estimaba en 32% y en zonas rurales cerca del 80%. La campaña creció y en 11 años (1964 a 1974) se atendieron a 20.000 indígenas.</p> <p>Las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE) se planificaron como una educación comunitaria, pues su público eran los niños, jóvenes y adultos. El enfoque de la manera de alfabetizar permitió dignificar al pueblo indígena, el proceso se lo realizaba en su lengua con la idea de fortalecer estrategias de organización. Las escuelas radiofónicas tienen como objetivo la integración cultural y social, dignificando indígena campesino. Se crea, además, el periódico "Jatari Campesino" (<i>jatari</i> - levántate en kichwa) mismo que se editó entre 1962 y 1984 en las dos lenguas.</p>
<p><b>Círculos de Alfabetización Popular (CAP)</b> (1990)</p>	<p>En estos círculos, se beneficiaron más de 200.000, más de la mitad mujeres, el 85% reportaron un nivel satisfactorio en los resultados de la prueba final que fue aplicada. Este proceso culminó con un evento nacional de alfabetizadores, en donde se analizó la situación de la educación en el país con propuestas para cambios.</p>
<p><b>Programa de Alfabetización "Yo Sí Puedo"</b> (2003)</p>	<p>El Municipio de Cotacachi, una zona de alta presencia indígena (Kichwa hablante) y liderada por un alcalde indígena, fue declarada en abril 2005 Primer Territorio Libre de Analfabetismo en el Ecuador. Se alfabetizaron 1700 personas mayores de 15 años en un período de 12 meses, a un costo de 18 dólares por persona, y se redujo la tasa de analfabetismo en el municipio del 22,3% (abril 2002) al 3,8%. El alcalde anunció la puesta en marcha de un programa de post-alfabetización, así como la traducción del método al Kichwa.</p> <p>El programa fue adoptado por otros municipios a nivel nacional.</p>

Fuente: Torres 2005; Chaves 2015

Es importante mencionar que al igual que los demás países de la región, estas iniciativas alfabetizadoras se dieron por los compromisos internacionales que el Ecuador suscribió al adherirse y firmar las iniciativas y planes, entre las cuales encontramos:

1. Proyecto Principal de Educación – PPE (1981-2000).
2. Educación para Todos – EPT (1990-2000-2015).
3. Plan de Acción Hemisférico en Educación - PAHE (1994-2010).
4. Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM (2000-2015).
5. Plan de Acción Iberoamericana por la Infancia - PAII (2001-2010).

6. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe-PRELAC (2002-2017) (Torres 2005, 12).

Como se ha mostrado anteriormente, desde 1963 el Estado ecuatoriano asumió la alfabetización de adultos, programa que fue ubicado dentro del Ministerio de Educación, y que según Torres en UNESCO (2005), no contó con los recursos necesarios y tuvo nombres diferentes “*educación no-formal, educación no-escolarizada, educación compensatoria, educación popular permanente*”, lo que muestra inestabilidad y falla en identidad de los programas. UNESCO (2005, 14). Hasta 2005, el Ministerio de Educación bonificaba a los alfabetizadores, quienes no necesariamente eran docentes profesionales. Por su lado, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio, desarrolló en esta misma época, implementó programas en otras lenguas indígenas y kichwa. (UNESCO, 2015) De acuerdo a Torres en UNESCO (2005) la sociedad civil fue quien inició las tareas de alfabetización en el país, así asociaciones como la Unión Nacional de Periodistas -UNP- y la Liga Alfabetizadora del Ecuador -LAE-, fueron las primeras en motivar la alfabetización a nivel nacional desde 1944 a 1961. Desde entonces, el Estado ha contado con la sociedad civil para la implementación de los programas y campañas de alfabetización apoyado por docentes, colegios profesionales, estudiantes y voluntarios. A estas iniciativas, también se suma la presencia de la Iglesia (católica y evangélica especialmente), así como de la empresa privada y ONG's que construyeron metodologías y propuestas innovadoras de alfabetización, esto debido a la poca presencia o las limitaciones mismas del Estado (UNESCO, 2005, 15).

La educación en el Ecuador no ha contado con un presupuesto prioritario. De acuerdo a datos presentados por (Vos y Ponce 2004) en Torres (2005), el gasto social en el Ecuador fue el más bajo de la región. Así, Ecuador en 1990, destinó el 4% y 5% del PIB, mientras que en América Latina, la inversión promedio era de 12% del PIB.

Aunque en 2001 se observó un ligero incremento en la inversión, los autores mencionan que se debió a los aumentos salariales de docentes de ese entonces (Vos y Ponce 2004). Para Ponce (2004), citado por Torres, los avances y promedios descritos también pueden demostrar problemas de eficiencia y calidad, desperfectos en las zonas rurales afectando a los pobres, a la ruralidad, a los indígenas, negros, mujeres y niñas, es decir los grupos históricamente discriminados. Para este análisis, Ponce generó indicadores de interés:

Tabla 9. Indicadores que relacionan el analfabetismo con brechas sociales

La oferta educativa no se estableció para todos, se deja de lado a los grupos más excluidos históricamente, así: indígenas, afroecuatorianos y zonas rurales, aunque se redujo la brecha de género.
Para el 2004, a nivel nacional, el promedio de escolaridad de la población era 7,3 años, en los indígenas 3,3 años, en los afroecuatorianos de 5,9 años y en la ruralidad de 4,9 años.
Para 2004, en las Pruebas Aprendo, los resultados en Lengua y Matemática eran bajos. Las pruebas reflejaron resultados por grupos de la población, concluyendo que mestizos tenían mejores resultados frente a los afroecuatorianos que presentaron los peores resultados, luego seguían los shuar y kichwas. Las zonas urbanas mejores resultados que las rurales. Las escuelas hispanas mejor que las escuelas indígenas bilingües.
Para 2004, a nivel nacional se estableció que en 9% se encontraba la tasa de analfabetismo, en la población indígena se habla del 28%. El índice de analfabetismo y escolaridad para los afroecuatorianos se muestra inferior a la media, no pasa lo mismo con los indígenas en donde la distancia es mayor.
Los rubros entregados a la Educación Intercultural Bilingüe eran menores que lo entregado en educación hispana (por alumno), la tendencia que se muestra era aumentar la brecha. Hasta el 2004 en el Ecuador se invertía 10% menos en el nivel primario, 40% menos en el nivel secundario en los indígenas frente a la inversión realizada en los mestizos.
Existe menos deserción y repitencia escolar en la EIB frente a la educación hispana, esto responde al modelo eficiente basado en un sistema de créditos del sistema EIB, considerando que se requieren mínimo cuatro años de escolaridad con calidad es el mínimo para adquirir conocimientos para ser alfabetizados.
Finalmente, otra variable considerada refiere a los ingresos laborales, los cuales incrementan dependiendo del nivel de escolaridad, así un promedio de 11% por año dependiendo del nivel de escolarización. Un dato importante es que los indígenas reciben en menos de 30% respecto a ingresos de los mestizos. Lo que se visibiliza es la continuidad del círculo de exclusión social y educativa.

Fuente: Torres en UNESCO (2005)

Recordemos que, durante décadas, América Latina y el Caribe ha atravesado por varias iniciativas y estrategias internacionales vinculadas a la educación. Esto, en las propias evaluaciones realizadas por el Gobierno o por el Ministerio pertinente, en la mayoría de los casos, se han dado de manera descoordinada, demostrando que los objetivos y metas se han superpuesto e incluso contradicho, por lo que los procesos de alfabetización siempre han tenido que ser replanteados, reconstruidos y readaptados.

#### **2.4. Política pública de alfabetización en el Ecuador 2010 – 2017**

La Constitución aprobada en Ecuador 2008 se considera garantista de derechos. La intervención del Estado toma un giro relevante, con la finalidad de cumplir acciones que permitieran garantizar derechos, así el de la educación, dentro de los denominados derechos del buen vivir, en el Art. 26 de la Constitución señala:

“... La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado; que la educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable, a la democracia; y, que la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos, garantizando el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 26).

Para cumplir con este mandato, el sector de la educación empieza a receptor beneficios en materia presupuestaria y es sujeto de transformaciones y cambios. La disposición transitoria décimo octava en la Constitución determina asignar de manera incremental anual el 0,5% del PIB, hasta llegar al 6% del PIB para los niveles de educación inicial, básica y bachillerato.

El Régimen del Buen Vivir planteado por la Constitución, refiere a la creación de un Sistema Nacional de Educación, fundamentada en la universalidad y gratuidad de la educación al servicio del interés público y no a los intereses corporativos o individuales; el Art. 343 demanda que el sistema cuente con una visión intercultural, en donde el centro es la persona como ente de aprendizaje. Este Sistema plantea desarrollar capacidades para mejorar condiciones de vida. Garantizar el derecho a la educación se operativiza en la gratuidad, y de acuerdo al Art. 348, es financiada. Por otro lado, el Artículo 347 de la Constitución establece en los numerales 3, 7 y 8, las responsabilidades del Estado:

[...] Garantizar modalidades formales y no formales de educación; erradicar el analfabetismo puro, funcional y digital y apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo; e, [...] incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales [...].

El Sistema de Educación junto al Modelo de Gestión se inició el momento que fue aprobada la Ley Orgánica de Educación Intercultural -LOEI- en marzo 2011. La Constitución en su artículo 344 establece que el Sistema de Educación se compone por las instituciones, los programas, las políticas, los recursos y los actores que se encuentran en los procesos educativos y en todos sus niveles. Es el Estado a través del Ministerio de Educación, el actor que ejerce la rectoría sobre el sistema, se encarga de formular y regular las políticas públicas en el sector educativo.

Desde este momento, se realizaron varios esfuerzos en el ámbito educativo, uno de ellos es la puesta en agenda de la alfabetización de jóvenes y adultos. Con un antecedente determinado por declaraciones realizadas el 8 de septiembre del año 2009, por el Ministro de Educación del Ecuador ante la 35 Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, quien manifestó que el Ecuador era una "patria alfabetizada".

A pesar de no existir un cálculo certero para declarar a un país alfabetizado, varias son las críticas que se realizaron a partir de lo manifestado por el Ministro de turno, dado que para el momento las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda- 2010 Ecuador reportaba una tasa de analfabetismo de 6,8%, equivalente a 676.945 personas, de una población de 9'955.074 personas mayores de 15 años, de igual manera reportó una tasa de 14.9%, equivalente a 1'431.707 personas en condiciones de analfabetismo funcional (personas que en algún momento asistieron a la escuela y que por desuso han olvidado sus conocimientos).

Es relevante mencionar que, en la condición del analfabetismo se reproducen las desigualdades sociales; los sectores con las tasas más altas de analfabetismo constituyen los indígenas con 20.4%, montubios con 12,90% y los afroecuatorianos con 7,60%; y los grupos etarios más afectados se concentran entre los 65 y 99 años.

Estas cifras fueron el sustento para que el Ministerio de Educación diseñara en el 2010, un Proyecto de inversión denominado "Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos", con la finalidad de reducir la tasa de analfabetismo, anclado a la normativa de ese momento. Cabe mencionar que este Proyecto tuvo hasta el 2017 tres modificaciones, las mismas relacionadas con ampliación en la temporalidad prevista para su implementación, ajustes en los componentes, ajustes en los indicadores, y reprogramaciones de tipo económico; estos cambios se centraron en la necesidad de cumplir con las metas propuestas, la necesidad de la población en ampliar los niveles educativos dado que las personas ya alfabetizadas requerían procesos de postalfabetización (2013), básica superior y bachillerato (2015), entre otros factores.

Se puede evidenciar que, la LOEI está caracterizada por dos elementos: el acceso acompañado con la dotación de infraestructura física y la calidad. Es el Ministerio de Educación, la Autoridad, que debe garantizar "una educación pública de calidad, gratuita y

laica” (LOEI, Art. 5). Los programas y proyectos para los niveles de educación deben garantizar la cobertura y la calidad. En este marco se encuentran también los elementos del Plan Nacional 2013-2017, este cuenta con doce objetivos, dos relacionados con la educación (2 y 4): “auspiciar la igualdad, la cohesión y la equidad social y territorial en la diversidad” y “fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, para lo cual se establecen metas, para el tema abordado en el presente trabajo de investigación: “Reducir el analfabetismo en la población indígena y montubia entre 15 y 49 años al 4,0% hasta el 2017” (UNICEF); “Aumentar el porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación básica completa al 95%” (UNICEF); y, “aumentar el porcentaje de personas entre 20 y 29 años con bachillerato completo al 78%, todo esto hasta el 2017” (UNICEF).

Tabla 10. Modificaciones realizadas en el Proyecto

<b>Año</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Indicador de resultado</b>
2010	Contribuir a erradicar el analfabetismo en Ecuador hasta el año 2012, favoreciendo la continuación de los estudios básicos de la población de 15 años y más de edad y su anexión a otros procesos de aprendizaje que tiene como pre-requisito el manejo de la lectura, la escritura y la matemática.	Promover desde el gobierno nacional un proceso de participación social en referencia al cumplimiento de la meta nacional de disminución la tasa de analfabetismo al estándar internacional del 4%	Al 2013 alrededor de 520.018 personas alfabetizadas; al 2013 disminuir el analfabetismo en 5 puntos porcentuales; al finalizar el 2011 se ha disminuido al menos un punto porcentual en la incidencia del analfabetismo en el Ecuador
2012	Reducir al 4% el analfabetismo puro en la población mayor a 15 años del Ecuador hasta el 2013	Implementar un proceso de alfabetización dirigido a población de 15 años y más que se encuentra en situación de analfabetismo; e implementar un proceso de post-alfabetización dirigido a población de 15 años y más que ha concluido el proceso alfabetizador.	Para el efecto considera como indicadores de resultado: 1. Tasa de analfabetismo puro al 2013 reducido a al 4% a nivel nacional, 2. tasa de analfabetismo puro al 2013 en la ruralidad reducida al 8,42%; y la tasa de analfabetismo puro al 2013 en zona urbana reducido al 1,48%; al finalizar el año 2014, 350.000 personas han concluido el 7mo año de educación general básica, hasta concluir el módulo 4 de post alfabetización.
2016	Reducir el porcentaje de población de 15 años y más adelante, en conducción de analfabetismo y/o que no han concluido los niveles de educación general básica o bachillerato	Continuar con el sistema educativo en los componentes de alfabetización y postalfabetización dirigido a población de 15 años y más que se encuentra en situación de analfabetismo o no han concluido la educación básica elemental y media”, “garantizar el proceso educativo para	Al 2017 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años en adelante se ha reducido al 4,75%”, al 2017 el porcentaje de personas de 15 años en adelante con educación básica media completa alcanzaría al 87%”, “al 2017 el porcentaje de personas entre 15 y 24 años con educación básica completa alcanzaría el 81%; y finalmente “al 2017 el porcentaje de personas entre 20 y 29 años con

		jóvenes entre 15 y 24 años que requieren concluir el subnivel de educación básica superior” e “implementar un proceso de formación integral y preparación interdisciplinaria de jóvenes y adultos comprendidos en edad de 20 a 29 años que requieren concluir el nivel de bachillerato	bachillerato completo alcanzaría el 66%”
--	--	--	--

Fuente: Plan Nacional de Buen Vivir, Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos

### Capítulo 3

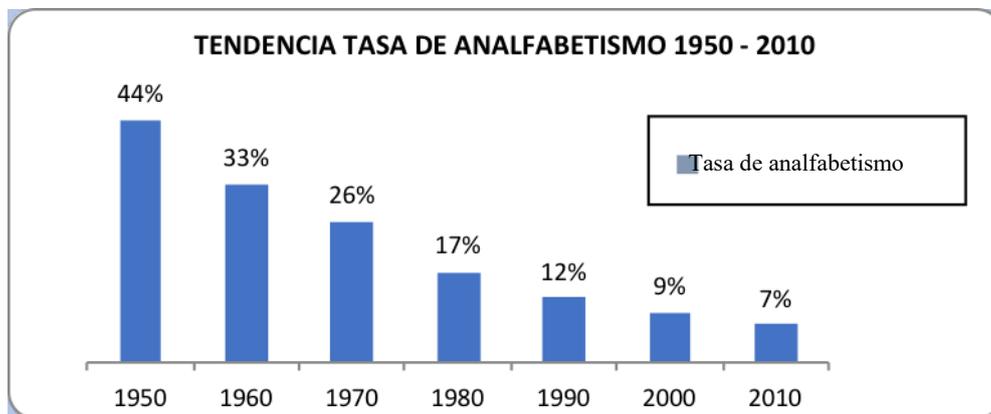
#### Estudio de caso: Análisis de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010- 2017

##### 3.1. Diagnóstico de la situación del analfabetismo en el Ecuador

Se conoce que en el país se han implementado varias Campañas, Proyectos y Programas enfocados a la erradicación del analfabetismo o la atención de población en situación de escolaridad inconclusa, algunos de estos planificados con cobertura nacional, y otros con alcance local, en los últimos 60 años, se han ejecutado varias intervenciones relacionadas con la reducción del analfabetismo.

Conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC, la tasa de analfabetismo en la población de 15 años en adelante disminuyó del 44% en 1950 al 7% en el 2010. En el siguiente cuadro, se observa la tendencia en la tasa de analfabetismo a nivel país en las últimas seis décadas:

Gráfico 2. Tendencia Tasa de Analfabetismo 1950-2010



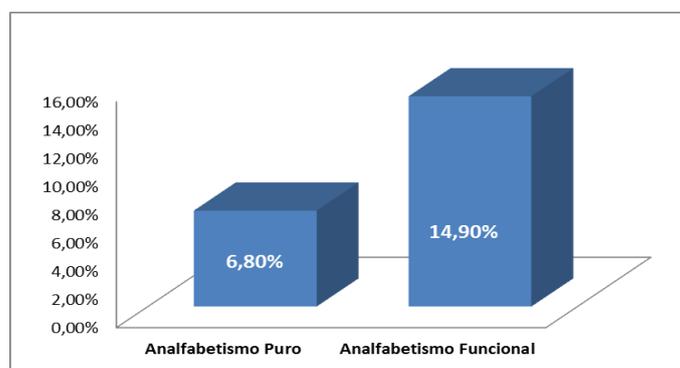
Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2010, la población ecuatoriana son 14.483.499 de personas; de éstos 9.637.378 se encuentran entre los 15 años y más, de esta cifra 672.096 no leer ni escriben y no han tenido la oportunidad de asistir algún un centro de educación regular. Las causas de este analfabetismo se originan en condiciones de pobreza o extrema pobreza, el número insuficiente de escuelas y maestros para cubrir la demanda educativa en los sitios rurales, la alta deserción escolar en la educación primaria, falta de

convencimiento en la educación y la escasa motivación por participar en procesos de alfabetización.

Para el Instituto Nacional de Estadística y Censos, se catalogan dos clases de analfabetismo, puro y funcional;<sup>4</sup> conforme a datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, el 6.8% de las personas tienen analfabetismo puro, y un 14.9% de las personas de 15 años y más tienen analfabetismo funcional; el diseño de las estrategias educativas implementadas en las últimas décadas se han enfocado a disminuir y erradicar el analfabetismo puro, más no en la atención de la población en situación de analfabetismo funcional; en el siguiente cuadro se muestra un comparativo entre estas dos categorías:

Gráfico 3. Tasa de Analfabetismo Puro y Funcional



Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC, 2010

Con referencia a la población analfabeta y su composición, se analiza que, de acuerdo a los datos reflejados en el Censo del año 2010, existen dos grupos étnicos con mayor incidencia de analfabetismo, el 20,4% de estas personas se autoidentifican como indígenas, y el 12,9% son personas autoidentificadas como montubias; estos dos grupos han sido prioridad en los procesos educativos enfocados a la reducción de brechas educativas.

<sup>4</sup> Según el INEC se establece: **Tasa de Analfabetismo (Puro):** Población mayor o igual a quince años de edad que no puede leer, escribir, ni comprender un texto sencillo y corto sobre su vida cotidiana, expresado como porcentaje de la población total de ese mismo grupo etario. (Si la persona solamente sabe leer o solamente escribir, se considera analfabeta).

**Porcentaje de Analfabetismo Funcional:** Número de personas de 15 años cumplidos y más que tienen tres años o menos de escolaridad primaria (o su equivalente en educación básica) expresado como porcentaje de la población total de ese mismo grupo etario.

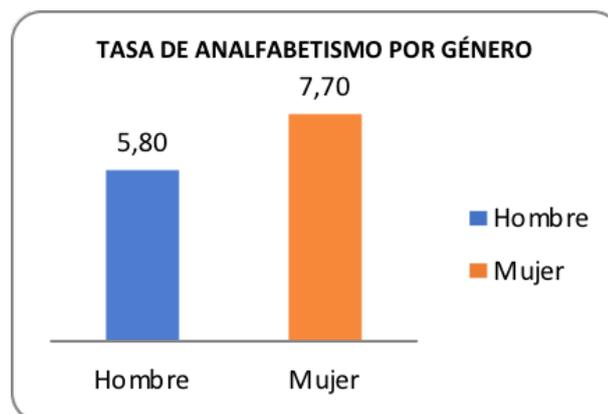
Gráfico 4. Tasa de Analfabetismo por grupo étnico en el Ecuador



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEC

La situación de analfabetismo analizada de acuerdo al género refleja que el 7.70% de mujeres se encuentra en condición de analfabetismo puro; por otro lado, el 5.80% de los hombres son analfabetos puros. Se desprende que la población femenana del país tiene los niveles más elevados de analfabetismo.

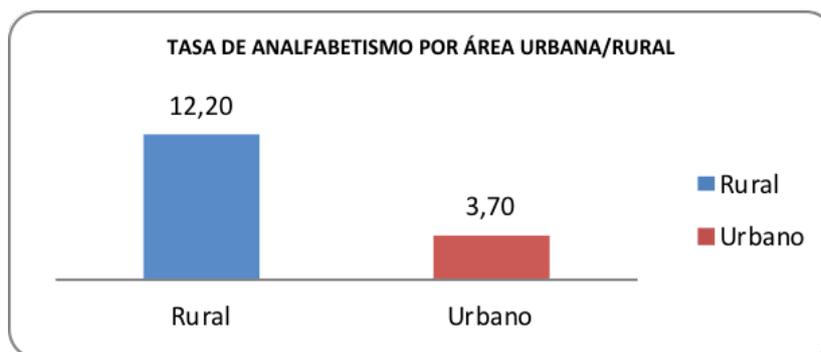
Gráfico 5. Tasa de Analfabetismo por género en el Ecuador



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010

De otro lado, la tasa de analfabetismo por sector establece que el 12.20% de la población rural es analfabeta, frente al 3,70% de la población urbana, esto evidencia concentración de población analfabeta zonas rurales, se puede determinar que esto se da porque en la zona rural es bajo el acceso a la educación.

Gráfico 6. Tasa de Analfabetismo por área Urbana/Rural



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010

A nivel nacional, la tasa de analfabetismo según el Censo 2010 es de 6,8%; esta cifra se refleja en cada provincia considerando el número de habitantes por territorio que se encuentran en condición de analfabetismo. En el país, las provincias con mayor índice de analfabetismo son: Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo; a continuación, se indica la desagregación de esta estadística por valor absoluto y su respectiva tasa de analfabetismo.

Tabla 11. Población en situación de analfabetismo por provincia

Provincia	Absoluto	Tasa Analfabetismo
Bolívar	17.000	13,90%
Cotopaxi	37.173	13,60%
Chimborazo	42.346	13,50%
Cañar	18.435	12,20%
Imbabura	28.843	10,60%
Manabí	94.513	10,20%
Esmeraldas	32.892	9,80%
Los Ríos	48.178	9,30%
Tungurahua	27.030	7,50%
Pastaza	3.603	6,90%
Sucumbíos	7.602	6,80%
Azuay	33.031	6,70%
Morona Santiago	5.659	6,60%
Orellana	5.358	6,50%
Santo Domingo	15.364	6,30%
Napo	3.971	6,30%
Carchi	7.094	6,20%
Loja	17.734	5,80%
Zamora Chinchipe	3.115	5,50%
Santa Elena	10.538	5,20%
Guayas	126.871	5,00%
El Oro	17.307	4,10%

Pichincha	65.762	3,50%
Galápagos	237	1,30%
Zonas no delimitadas	2.440	N/A
<b>TOTAL</b>	<b>672.096</b>	<b>6,80%</b>

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010

El enfoque de derechos implica brindar atención a todas las personas independientemente de la edad en la que se encuentra, es importante observar los rangos etareos en los que se encuentra la población en condición de analfabetismo y escolaridad inconclusa:

Tabla 12. Población en situación de analfabetismo por grupo etáreo

GRUPO ETÁREO	TASA DE ANALFABETISMO
15 a 19 años	1,3%
20 a 24 años	2,0%
25 a 29 años	2,5%
30 a 34 años	3,0%
35 a 39 años	3,6%
40 a 44 años	4,9%
45 a 49 años	6,6%
50 a 54 años	9,3%
55 a 59 años	12,1%
60 a 64 años	16,5%
65 a 69 años	21,4%
70 a 74 años	26,4%
75 a 79 años	30,4%
80 a 84 años	33,3%
85 a 89 años	35,3%
90 a 94 años	37,6%
95 a 99 años	40,6%
<b>TOTAL</b>	<b>6,8%</b>

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010

Tabla 13. Porcentaje de Escolaridad Inconclusa por grupo etáreo

GRUPO ETÁREO	PORCENTAJE DE ESCOLARIDAD INCONCLUSA
15 a 19 años	33,8%
20 a 24 años	36,8%
25 a 29 años	36,8%
30 a 34 años	43,5%
35 a 39 años	50,9%
40 a 44 años	53,8%
45 a 49 años	58,4%
50 a 54 años	61,0%
55 a 59 años	67,1%

60 a 64 años	72,3%
65 a 69 años	77,0%
70 a 74 años	86,2%
75 a 79 años	88,5%
80 a 84 años	90,0%
85 a 89 años	92,2%
90 a 94 años	89,4%
95 a 99 años	95,4%
<b>TOTAL</b>	<b>54,1%</b>

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Diciembre 2017

Se identifica que la mayor población que se encuentra en condición de analfabeta corresponde a los más altos rangos de edad; las políticas públicas deberían responder a los principios de igualdad, equidad y justicia, independientemente de la edad.

### **3.2. Proyectos y ajustes 2010-2017 a la política de alfabetización en el Ecuador**

#### **3.2.1. Normativa para la planificación de la política de alfabetización**

En el transcurso de los años, los proyectos y programas de alfabetización implementados en el país, han estado alineados a la normativa legal y a la planificación de la política educativa de los diferentes gobiernos. En ese sentido, al año 2010 la normativa considerada para la planificación de las políticas públicas respecto a la erradicación del analfabetismo fue la siguiente:

- El Plan Decenal de Educación 2006-2015 en la Política 4 establece: la “Erradicación del Analfabetismo y el Fortalecimiento de la Educación continua para adultos” (Plan Decenal de Educación 2005).
- El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 en su Política 2.2. dictamina: “Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios” (Plan Nacional del Buen Vivir 2009).
- Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en su meta 2.2.7. propone: “Reducir al 10% el analfabetismo funcional hasta el 2013” (Plan Nacional del Buen Vivir 2013).

Para el año 2012, la normativa vigente para el establecimiento de políticas públicas educativas, además de las mencionadas para el año 2010 son las siguientes:

- Por su aporte para la definición de metas del sector social, se incluye la Agenda Social 2012-2013, que establece en su Objetivo No. 3 – Sector Social: “Mejoramiento de la Calidad de Educación: Reducir progresivamente el índice de analfabetismo hasta lograr estándares internacionales” (Agenda Social 2012).
- Estrategia Intersectorial “Acción Nutrición”, dentro de los objetivos del sector consta: “Alfabetización y postalfabetización de mujeres y madres comunitarias”.

Adicionalmente a la normativa descrita para los años 2010 y 2012, para la planificación de políticas educativas del año 2016 se consideró lo siguiente:

- Objetivos Estratégicos Institucionales 2016 del Ministerio de Educación, en uno de sus apartados dicta “Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar”.
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, establece en el Objetivo 4: “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, propone en su política 4.2: “Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos”.
- Para la definición de estrategias para la implementación de las ofertas educativas de Básica Superior y Bachillerato, se consideraron las siguientes metas del Plan: “4.1. Aumentar el porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación básica completa al 95,0%”; y, “Meta 4.2. Aumentar el porcentaje de personas entre 20 y 29 años con bachillerato completo al 78,0%”.

El Plan Decenal de Educación 2006-2015, dictamina en su Política 4 “Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación continua para adultos” (Plan Decenal de Educación 2006), esta política impulsó la implementación de varios proyectos y programas en el periodo 2006-2009; sin embargo, frente a la declaración fallida de erradicación del analfabetismo realizada por el Ministerio de Educación en el año 2009, el Gobierno de turno, decide en el 2010 asignar esta labor al Proyecto diseñado para atender a la población joven y adulta que requiera este servicio; es necesario mencionar que para que los programas sociales cuenten con un impacto relevante en la población objetivo o se cumplan las metas esperadas, se requiere de acciones coordinadas con otras instituciones del Estado, e inclusive con la sociedad civil. En el caso del Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos, hasta el

año 2017 fue la única estrategia pública implementada para el fortalecimiento de la educación de jóvenes y adultos.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en su Política 2.2. indica “Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios” (Plan Nacional del Buen Vivir 2009); política que impactó de manera positiva en el “Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos”,<sup>5</sup> ya que incluyó la concepción de educación a lo largo de toda la vida en los aspectos metodológicos y pedagógicos para jóvenes y adultos.

Adicionalmente, respecto a esta política se planteó la propuesta de la reformulación del proyecto realizada en el año 2012, en la que se incluye el componente post alfabetización, y la reformulación del 2016 mediante la cual se incorporan los componentes de Básica Superior y Bachillerato; esto con la finalidad de garantizar la permanencia en el sistema educativo de la población joven y adulta, y la culminación de sus estudios hasta el nivel de Bachillerato.

En la reformulación del Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos del año 2016, se tomó como referente las metas del PNBV 2013-2017: “4.1. Aumentar el porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación básica completa al 95,0%”; y, “Meta 4.2. Aumentar el porcentaje de personas entre 20 y 29 años con bachillerato completo al 78,0%”. Con base a lo anterior, se incrementa en el Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos el componente de Básica Superior para población comprendida en las edades de 15 a 24 años; y, el componente Bachillerato para personas del rango etario de 20 a 29 años.

### **3.2.2. El rediseño de la política de alfabetización**

El Ministerio de Educación implementó en el año 2010 el Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos. Se plantearon objetivos, indicadores y metas para ser cumplidas hasta el año 2013. Sin embargo, durante la implementación se realizaron ajustes, debido a que no se pudieron cumplir los objetivos, los indicadores y los resultados esperados.

---

<sup>5</sup> Denominación otorgada al proyecto desarrollado para la Educación de Jóvenes y Adultos.

El objetivo del año 2010 es ambicioso al determinar que se erradicará el analfabetismo en el país, al empezar con una tasa de 6.8% de analfabetismo que representa 672.096 personas según el censo 2010, se propuso atender hasta el 2013 a 520.018 personas. Sin embargo, en el año 2011 se planificó atender 142.023 personas, de las cuales se atendió a 87.712 personas, según regístritos administrativos del Ministerio de Educación. Por otro lado, debido a que no se cuenta con indicadores de evaluación propios del proyecto, se tomó como referencia a ENEDMU para medir el cumplimiento de los resultados, en donde se visualiza una tasa de analfabetismo del 7,9% en el año 2012. Por lo que se realizan ajustes al Proyecto en el 2012, estableciendo un nuevo período de ejecución 2012 – 2014. El incumplimiento de los resultados del Proyecto, se atribuyen a la dispersión geográfica de las personas analfabetas o la condición de edad de las mismas, lo que dificulta acceder a ellas y el aprendizaje.

Un cambio importante del rediseño en el Proyecto del 2012 es la inclusión del componente de Post Alfabetización, esto atribuido a dos razones: uno, los estudiantes que culminan alfabetización requieren continuar con un proceso de enseñanza (informes de ejecución del Proyecto) y, dos incrementar con esta oferta el número de personas atendidas para cumplir con la meta.

El Proyecto del 2012 establece una nueva meta considerando el incumplimiento de la meta inicial y establece la atención a 350.000 personas en las ofertas de alfabetización y postalfabetización para el periodo 2012 - 2014, sin embargo, en este periodo no se apertura la oferta de postalfabetización y se atienden en la oferta de alfabetización a 301.161 personas. Por otro lado, al no contar con indicadores de evaluación del Proyecto, y tomando en cuenta como fuente la ENEMDU para medir la tasa de analfabetismo en el Ecuador, se muestra que para el año 2013 la tasa de analfabetismo se ubica en 6,7%, y para el año 2014 en 5,8%. En conclusión, no se cumplen las metas, por lo que se toma la decisión de ampliar el cronograma de intervención al 2017, sin oficializar un ajuste al Proyecto elaborado inicialmente.

En vista de los resultados obtenidos en los dos Proyectos anteriores, para el año 2016 se realiza una reformulación que considera un reajuste del periodo 2011- 2017, incluido un reajuste en las metas planteadas en los Proyectos anteriores. El objetivo planteado es reducir el porcentaje de personas de 15 años y más en situación de analfabetismo y que no han concluido los niveles de bachillerato. Los ajustes se atribuyen a un incumplimiento de los objetivos, los indicadores y las metas, tomando en cuenta la dispersión y la condición etarea

de las personas analfabetas, por lo que se incrementan ofertas como básica superior y bachillerato, por otro lado, es importante resaltar que desde el año 2014 se reconoce el voto facultativo para menores de 18 años; y en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se proponen metas con respecto a educación básica y bachillerato completo en población en situación de escolaridad inconclusa.

A continuación, se detallan los ajustes realizados en los componentes del Proyecto en el periodo 2010-2017:

Tabla 14. Análisis de componentes del Proyecto

AÑO	2010	2012	2016
<b>DETALLE DE COMPONENTE/S</b>	Componente 1: Alfabetización.	Componente 1: Alfabetización. Componente 2: Post Alfabetización	Componente 1: Alfabetización. Componente 2: Post Alfabetización Componente 3: Básica Superior Componente 4: Bachillerato

Fuente: Ministerio de Educación. Proyecto de Inversión para jóvenes y adultos 2010, 2012 y 2016.

### 3.3. Análisis de los objetivos, metas y resultados

En los ajustes realizados al Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos EBJA se evidencia que los objetivos planteados en los años 2010, 2012 y 2016 varían durante la implementación del Proyecto, lo que ocasiona que las metas e indicadores deban ser modificados de igual manera. Las modificaciones realizadas se deben a un incumplimiento de los resultados y al no existir medios de evaluación permanentes dentro del Proyecto se recurre a la ENEDMU realizada de manera anual, misma que no refleja el porcentaje planteado como inicial 4%, por lo que se modifica el Proyecto a nivel macro, micro y meso; en la siguiente tabla se realiza un análisis de los componentes de la política de alfabetización 2010-2016:

Tabla 15. Análisis de los componentes de la política de alfabetización 2010-2016

<b>ANÁLISIS PROYECTO (2010)</b>			
<b>Componentes de política</b>	<b>Nivel Macro</b>	<b>Nivel Meso</b>	<b>Nivel Micro</b>
Objetivos	<p>Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación continua para adultos.</p> <p>Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.</p>	<p>Contribuir a erradicar el analfabetismo en Ecuador hasta el año 2012, favoreciendo la continuación de los estudios básicos de la población de 15 años y más de edad y su anexión a otros procesos de aprendizaje que tiene como pre-requisito el manejo de la lectura, la escritura y la matemática.</p>	<p>Al finalizar el 2011 se ha disminuido al menos un punto porcentual en la incidencia del analfabetismo en el Ecuador.</p> <p>Al 2013 disminuye el analfabetismo en el Ecuador en alrededor de 5 puntos porcentuales.</p>
<b>ANÁLISIS PROYECTO (2012)</b>			
<b>Componentes de política</b>	<b>Nivel Macro</b>	<b>Nivel Meso</b>	<b>Nivel Micro</b>
Objetivos	<p>Mejoramiento de la Calidad de Educación: Reducir progresivamente el índice de analfabetismo hasta lograr estándares internacionales.</p> <p>Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación continua para adultos.</p> <p>Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.</p>	<p>Al año 2013 a nivel nacional se reducirá el analfabetismo puro al 4%.</p>	<p>Al año 2013, en la zona rural se reducirá la tasa de analfabetismo puro al 8,42%.</p> <p>Al año 2013, en la zona urbana se reducirá la tasa de analfabetismo al 1,48%.</p>
<b>ANÁLISIS PROYECTO (2016)</b>			
<b>Componentes de política</b>	<b>Nivel Macro</b>	<b>Nivel Meso</b>	<b>Nivel Micro</b>
Objetivos	<p>Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar.</p>	<p>Reducir el porcentaje de personas de 15</p>	<p>Al 2017 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años</p>

	<p>Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos.</p> <p>Aumentar el porcentaje de población entre 16 y 24 años con educación básica completa al 95,0%.</p> <p>Aumentar el porcentaje de personas entre 20 y 29 años con bachillerato completo al 78,0%.</p>	<p>años o más en condición de analfabetismo y/o que no han concluido los niveles de educación general básica o bachillerato.</p> <p>Implementar un proceso de formación integral y preparación interdisciplinaria de jóvenes y adultos comprendidos en edad de 20 a 29 años que requieren concluir el nivel de bachillerato.</p>	<p>en adelante se ha reducido al 4,75%.</p> <p>Al 2017 el porcentaje de personas de 15 años en adelante con educación básica completa alcanzaría el 87%.</p> <p>Al 2017 el porcentaje de personas entre 15 y 24 años con educación básica completa alcanzaría el 81%.</p> <p>Al 2017 el porcentaje de personas entre 20 a 29 años con bachillerato completo alcanzaría el 66%.</p>
--	--	--	--

Fuente: Ministerio de Educación. Proyecto de Inversión para jóvenes y adultos 2010, 2012 y 2016

Tabla 16. Análisis de los medios de la política de alfabetización 2010-2016

<b>MEDIOS DE LA POLÍTICA PROYECTOS (2010 - 2016)</b>			
<b>Componentes de política</b>	<b>Nivel Macro</b>	<b>Nivel Meso</b>	<b>Nivel Micro</b>
Medios	Plan Decenal de Educación 2006-2015. Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.	Proyecto para Jóvenes y Adultos.	Lineamientos de implementación del Proyecto para Jóvenes y Adultos. Informes de gestión del Proyecto.
	Agenda Social 2012-2013. Plan Decenal de Educación 2006-2015. Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.	Proyecto para Jóvenes y Adultos.	Lineamientos de implementación del Proyecto para Jóvenes y Adultos. Informes de Gestión del Proyecto.
	Objetivos Estratégicos Institucionales MINEDUC 2016. Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.	Proyecto para Jóvenes y Adultos.	Lineamientos de implementación del Proyecto para Jóvenes y Adultos. Informes de Gestión del Proyecto.

Fuente: Ministerio de Educación. Proyecto de Inversión para jóvenes y adultos 2010, 2012 y 2016

Se observa que durante la revisión de los ajustes existe una prórroga permanente del cumplimiento de las metas, las mismas que se van atribuyendo en el Proyecto a dispersión geográfica de la población o a la condición etarea lo que dificulta el aprendizaje, por otro lado, para cumplir con el número de beneficiarios propuestos en la meta se incrementan las ofertas educativas. En este sentido, se identifica un problema claro de consistencia entre el instrumento de intervención y las características de la población en situación de analfabetismo; por otro lado, no existe congruencia y convergencia entre las preferencias de implementación y el propósito de la política pública de alfabetización, los instrumentos de la política y sus objetivos, y, finalmente, entre la calibración de los instrumentos y las metas planteadas.

Se desprende que para que una política sea exitosa es necesario que entre el nivel programático y el político exista coherencia y consistencia; y a la vez, que los objetivos y los medios converjan. De acuerdo a la evidencia presentada hasta el momento, se observa que existe una desconexión entre los objetivos, los instrumentos y los medios de evaluación.

A continuación, se presenta un comparativo de objetivos, metas y resultados, planteados en el Proyecto, los años 2010, 2012 y 2016:

Tabla 17. Objetivos, metas y resultados del Proyecto

AÑO	2010	2012	2016
<b>OBJETIVO:</b>	“Contribuir a erradicar el analfabetismo en Ecuador hasta el año 2012, favoreciendo la continuación de los estudios básicos de la población de 15 años y más de edad y su anexión a otros procesos de aprendizaje que tiene como pre-requisito el manejo de la lectura, la escritura y la matemática”	Reducir al 4% el analfabetismo puro en la población mayor a 15 años del Ecuador hasta el 2013”	Reducir el porcentaje de personas mayores 15, en situación de analfabetismo y/o que no han concluido los niveles de educación general básica o bachillerato.
<b>META:</b>	Disminuir la tasa de analfabetismo en Ecuador a 3,5% al 2013.	Al año 2013 a nivel nacional se reduce al 4% la tasa de analfabetismo puro.  Al año 2013 en la zona rural la tasa de	Al año 2017 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años en adelante se ha reducido al 4,75%.  Al 2017 el porcentaje

	<p>Al 2013 alfabetizar a 520.018 personas</p>	<p>analfabetismo puro se reducirá al 8,42%. Al año 2013 en la zona urbana la tasa de analfabetismo puro reduce al 1,48%.</p> <p>Al 2014 se alfabetizará y post-alfabetizará a 350.000 personas</p>	<p>de personas de 15 años en adelante con educación básica media completa alcanzaría el 87%.</p> <p>Al 2017 el porcentaje de la población entre 15 y 24 años con educación básica completa alcanzaría el 81%.</p> <p>Al 2017 el porcentaje de personas entre 20 a 29 años con bachillerato completo alcanzaría el 66%.</p> <p>Al 2017 se atenderá en cuatro ofertas educativas (alfabetización, post-alfabetización, básica superior y bachillerato) a 775.979 personas.</p>
<b>RESULTADO:</b>	<p>La tasa de analfabetismo en Ecuador es de 6,7% al 2013. (Enemdu / Dic 2013).</p> <p>324.894 personas alfabetizadas</p>	<p>La tasa de analfabetismo puro al año 2013 es de 6,7%. (Enemdu / Dic 2013).</p> <p>Para el año 2013 en la zona rural la tasa de analfabetismo puro se redujo al 12,8%. (Enemdu / Dic 2013).</p> <p>La tasa de analfabetismo puro al año 2013 en la zona urbana se redujo al 3,9%. (Enemdu / Dic 2013).</p>	<p>Al 2017 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años en adelante es de 5,8%. (Enemdu / Dic 2017).</p> <p>Al 2017 el porcentaje de personas de 15 años en adelante con educación básica media completa alcanzó el 60,1 %. (Enemdu / Dic 2017).</p> <p>Al 2017 el porcentaje de personas entre 15 y 24 años con educación básica completa alcanzó el 74,6%. (Enemdu / Dic 2017).</p> <p>Al 2017 el porcentaje</p>

		Hasta el 2014 se atendieron a 388.87, cumpliendo el número de beneficiarios propuesto, sin embargo, no se implementa la oferta de post-alfabetización.	de población entre 20 a 29 años con bachillerato completo alcanzó el 65,3%. (Enemdu / Dic 2017).  Al 2017 se obtuvo como resultado 596.220 personas atendidas en las ofertas de alfabetización, post-alfabetización, básica superior y bachillerato
--	--	--	---

Fuente: Ministerio de Educación. Proyecto de Inversión para jóvenes y adultos 2010, 2012 y 2016

Es importante mencionar que el Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos utiliza como fuente de verificación, para medir el cumplimiento de las metas, la Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo- ENEMDU; instrumento que permite obtener la tasa de analfabetismo de forma anual, pero no es considerada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC como información oficial respecto al porcentaje de la población analfabeta en el país, puesto que, al tratarse de un instrumento muestral pierde representatividad para el cálculo de analfabetismo a escala nacional. El Proyecto no cuenta con indicadores de medición propios.

Utilizar la ENEMDU como fuente de verificación del indicador de analfabetismo se considera apropiado ya que el costo para el Proyecto de recolectar este indicador no sería viable, lo cual no significa que el proyecto no incluya otros indicadores de monitoreo para los cuáles se debería levantar otros indicadores; a continuación las variables de educación utilizadas en los instrumentos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC:

Gráfico 7. Variables de Educación utilizadas por el INEC

**CUESTIONARIO CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA – VARIABLES EDUCACIÓN**

**19.- ¿Sabe (...) leer y escribir?**

1 1 Si Si sólo lee o sólo escribe marque casilla 2 "NO"

2 2 No

---

**21.- ¿(...) asiste actualmente a un establecimiento de enseñanza regular? (Centro de alfabetización, Pre escolar escuela, colegio, universidad)**

1 1 Si

2 2 No Pase a 23

---

**22.- ¿El establecimiento de enseñanza regular al que asiste (...) es:**

1 1 Fiscal (Estado)?

2 2 Particular (Privado)?

3 3 Fiscomisional?

4 4 Municipal?

**23.- ¿Cuál es el nivel de instrucción más alto al que asiste o asistió (...)?**

1 1 Ninguno Pase a 27

2 2 Centro de Alfabetización ((EBA)

3 3 Preescolar

4 4 Primario

5 5 Secundario

6 6 Educación Básica

7 7 Bachillerato - Educación Media

8 8 Ciclo Postbachillerato

9 9 Superior

10 10 Postgrado

**24.- ¿Cuál es el grado, curso o año más alto al que asiste o asistió (...)?**

Grado, curso, año

---

**CUESTIONARIO ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO – VARIABLES EDUCACIÓN**

¿Asiste (...) actualmente a clases?  SI 1  NO 2  Pase a 9	¿(...) asiste a la jornada de: La mañana?.... 1 La tarde?..... 2 La noche?..... 3 Jornada Integrada?..... 4 Dos jornadas?..... 5 A distancia?.... 6  Pase a 10	¿Cuál es la razón principal para que (...) no asista actualmente a la escuela, colegio o universidad? Edad..... 1 Terminó sus estudios..... 2 Falta de recursos económicos..... 3 Por fracaso escolar..... 4 Por trabajo..... 5 Por asistir a nivelación SENESCYT..... 6 Por enfermedad o discapacidad..... 7 Por ayudar en quehaceres del hogar..... 8 La familia no le permite estudiar..... 9 No hay establecimientos educa..... 10 No está interesado en estudiar..... 11 Por embarazo..... 12 Por falta de cupo..... 13 Otra, cuál? (Especifique)..... 14	¿Cuál es el nivel de instrucción y año más alto que aprobó (...)? Ninguno..... 1 Centro de alfabetización..... 2 Jardín de Infantes..... 3 Primaria..... 4 Educación Básica..... 5 Secundaria..... 6 Educación Media / Bachillerato..... 7 Superior no Universitario..... 8 Superior Universitario..... 9 Post - grado..... 10  NIVEL                      AÑO APROBADO	¿Sabe (...) leer y escribir?  SI 1  NO 2  Pase a 13	
COD PER	7	8	9	10	11

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Diciembre 2017

A continuación, se realiza un análisis de los resultados del Proyecto con respecto al número de beneficiarios planificado, beneficiarios atendidos y su brecha, en cada uno en los ajustes de Proyecto 2010, 2012 y 2016:

Tabla 18. Análisis de resultados del Proyecto 2010

PROYECTO (2010)	2011	2012	2013	TOTAL
PLANIFICADO	142.023	284.046	93.949	520.018
ATENDIDO	87.712	-	-	87.712
<b>BRECHA</b>	<b>54.311</b>	-	-	<b>54.311</b>

Fuente: Ministerio de Educación. Proyecto de inversión para jóvenes y adultos e Informes de los proyectos 2010, 2012 y 2013

En el Proyecto 2010 se planificó atender a 520.018 beneficiarios hasta el año 2013, sin embargo, se atiende en el 2011 a 87.712 personas, con una brecha de atención a 54.311 personas, una de las razones para que se plantee en el 2012 un ajuste al Proyecto, y en este sentido a las metas propuestas desde el año 2012 al 2014.

Tabla 19. Análisis de resultados del Proyecto 2012

PROYECTO (2012)	2012	2013	2014	TOTAL
PLANIFICADO	181.145	97.597	71.258	350.000
EJECUTADO	112.992	124.190	63.979	301.161
<b>BRECHA</b>	<b>68.153</b>	<b>(sobrepasa 26.593)</b>	<b>7.279</b>	<b>48.839</b>

Fuente: Ministerio de Educación. Proyectos de Inversión para jóvenes y adultos e informes de gestión 2012, 2013 y 2014

Con la reformulación realizada en el año 2012 se aplazó el cumplimiento de metas hasta el año 2014, como se observa en la Tabla 15, se reajusta la meta del 2012 que en el Proyecto inicial era de 284.046 personas y se reduce a 181.145 beneficiarios; para el año 2013 se incrementa en 3.648 personas la meta. Si bien, en el año 2013 se sobrepasa la meta planteada en el Proyecto con 26.593 personas, al finalizar el período 2012-2014 se identifica una brecha de 48.839 personas respecto a lo planteado en el Proyecto; por lo que se evidencia un incumplimiento de los resultados, y se hace necesario un ajuste al Proyecto.

Tabla 20. Análisis de resultados del Proyecto 2016

PROYECTO (2016)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
PLANIFICADO	87.712	112.992	124.190	63.979	96.652	145.227	630.752
EJECUTADO	87.712	112.992	124.190	63.979	91.479	44.855	525.207
<b>BRECHA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.173</b>	<b>100.372</b>	<b>105.545</b>

Fuente: Ministerio de Educación. Proyectos de Inversión para jóvenes y adultos e informes de gestión 2011- 2016

De los registros administrativos del Proyecto 2016, se evidencia un reajuste de las metas hacia el pasado hasta el año 2014, en donde la planificación de beneficiarios que constaba en documentos anteriores es remplazada por los valores de la población atendida efectivamente por el Proyecto, de esta manera no se identifican brechas en atención planificada. Sin embargo, para los años 2015 y 2016 no se cumple con las metas establecidas, generando una brecha de atención en el periodo 2011-2016 de 105.545 personas. De este análisis se observa

que, existe incongruencia al momento de ajustar las metas hacia el pasado, lo que impediría a largo plazo una evaluación de resultados del Proyecto.

### 3.4. Análisis de Presupuesto

El presupuesto establecido para la ejecución del Proyecto en el periodo 2010-2013 corresponde a USD. 158,2 millones, posteriormente en el año 2012 se reformula el Proyecto realizando un ajuste al presupuesto inicial, modificándolo por un valor de USD. 182,5 millones para el periodo 2010-2014, y finalmente en el año 2016 considerando que no se ejecutó el recurso solicitado en 2010 y 2012, se realiza una disminución al presupuesto, ubicando la inversión planificada del periodo 2010-2017 en USD. 141,8 millones. Cabe mencionar que se realizan ajustes en las planificaciones anuales del Proyecto, en cada una de las reformulaciones realizadas.

Tabla 21. Análisis de Ejecución Presupuestaria del Proyecto 2010

<b>ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PROYECTO (2010)</b>					
<b>AÑO</b>	<b>PLANIFICADO</b>	<b>ASIGNADO</b>	<b>CODIFICADO</b>	<b>DEVENGADO</b>	<b>% EJECUCIÓN</b>
2010	-	-	913.611,07	13.611,07	1,49%
2011	33.753.976,00	2.249.783,77	5.502.813,39	3.262.368,79	59,29%
2012	74.881.980,00	769.929,21	31.341.560,27	29.109.199,85	92,88%
2013	49.603.957,00	769.929,21	35.747.741,19	34.751.452,66	97,21%
<b>TOTAL</b>	<b>158.239.913,00</b>	<b>3.789.642,19</b>	<b>73.505.725,92</b>	<b>67.136.632,37</b>	<b>91,34%</b>

Fuente: Ministerio de Educación, Ejecución Presupuestaria 2010-2013

Tabla 22. Análisis de Ejecución Presupuestaria del Proyecto 2012

<b>ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PROYECTO (2012)</b>					
<b>AÑO</b>	<b>PLANIFICADO</b>	<b>ASIGNADO</b>	<b>CODIFICADO</b>	<b>DEVENGADO</b>	<b>% EJECUCIÓN</b>
2010	13.611,07	-	913.611,07	13.611,07	1,49%
2011	5.502.813,39	2.249.783,77	5.502.813,39	3.262.368,79	59,29%
2012	48.247.254,92	769.929,21	31.341.560,27	29.109.199,85	92,88%
2013	73.740.563,27	769.929,21	35.747.741,19	34.751.452,66	97,21%
2014	55.094.032,12	850.000,00	10.795.762,83	10.767.526,79	99,74%
<b>TOTAL</b>	<b>182.598.274,77</b>	<b>4.639.642,19</b>	<b>84.301.488,75</b>	<b>77.904.159,16</b>	<b>92,41%</b>

Fuente: Ministerio de Educación, Ejecución Presupuestaria 2010-2014

Tabla 23. Análisis de Ejecución Presupuestaria del Proyecto 2016

<b>ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PROYECTO 2016</b>					
<b>AÑO</b>	<b>PLANIFICADO</b>	<b>ASIGNADO</b>	<b>CODIFICADO</b>	<b>DEVENGADO</b>	<b>% EJECUCIÓN</b>
2010	13.611,07	-	913.611,07	13.611,07	1,49%
2011	3.262.368,79	2.249.783,77	5.502.813,39	3.262.368,79	59,29%
2012	29.109.199,85	769.929,21	31.341.560,27	29.109.199,85	92,88%
2013	34.751.452,66	769.929,21	35.747.741,19	34.751.452,66	97,21%
2014	10.767.526,79	850.000,00	10.795.762,83	10.767.526,79	99,74%
2015	10.590.739,66	10.000.000,00	10.997.563,34	10.590.739,66	96,30%
2016	26.697.747,47	10.000.000,00	20.409.695,31	18.318.030,95	89,75%
2017	26.697.747,47	-	18.912.356,98	18.093.634,84	95,67%
<b>TOTAL</b>	<b>141.890.393,76</b>	<b>24.639.642,19</b>	<b>134.621.104,38</b>	<b>124.906.564,61</b>	<b>92,78%</b>

Fuente: Ministerio de Educación, Ejecución Presupuestaria 2010-2017

De los cuadros anteriores, se desprende lo siguiente:

1. Por un lado, existe ampliación a los componentes del Proyecto en el transcurso del tiempo, en el año 2010 los recursos se centraron en la erradicación del analfabetismo, para el año 2012 en la atención de población con analfabetismo y también la continuidad educativa denominada post alfabetización; en el 2016, se complementó el portafolio de servicios educativos con cuatro ofertas: Alfabetización, Post Alfabetización, Básica Superior y Bachillerato.

Los rubros se modifican de acuerdo con la metodología educativa utilizada para cada una de las ofertas, así para el período 2011- 2013 se financia un convenio de cooperación interinstitucional entre los Ministerios de Educación de Ecuador y Cuba para la ejecución de “Yo sí Puedo” metodología utilizada para alfabetizar, misma que incluyó material educativo y asistencia técnica por parte del Ministerio de Educación de Cuba; y la contratación de docentes y técnicos territoriales por parte del Ministerio de Educación de Ecuador.

Desde el 2014 se optimizan los recursos por una reducción del presupuesto, considerando que en el año 2013 se contó con 35.7 millones y en el año 2014 con un presupuesto de 10.8 millones.

2. Debido a la situación económica del país, en el año 2015 se emiten directrices para la ejecución de los grupos de gasto con recursos de inversión en los cuales se restringe los grupos de gasto de bienes de larga duración y consultorías, se limita la

contratación de personal administrativo y docente, bienes y servicios de consumo (adquisición de material didáctico). Los criterios de priorización de gasto fueron destinados a contratación de docentes.

3. En los años 2012 y 2016 se incrementaron los salarios a los docentes, lo que implicó una disminución en el número de beneficiarios, debido a que el Proyecto planifica un estándar de estudiantes por docente en cada una de las ofertas (alfabetización y postalfabetización: 1 docente por cada 40 estudiantes, básica superior: 4 docente por cada 120 estudiantes, y bachillerato 5 docentes por cada 120 estudiantes), esto supone que a menor cantidad de docentes se debe ajustar el número beneficiarios. Para el 2016, se cuenta con mayores recursos en el Proyecto, lo cual se puede atribuir al año electoral.
4. Los recursos disponibles dependen del techo presupuestario asignado al Ministerio de Educación al inicio de cada año fiscal, mismo que no necesariamente corresponde al monto planificado en el Proyecto.
5. Se puede observar una diferencia entre los recursos planificados, asignados, codificados y ejecutados en las tres versiones del Proyecto, esto se debe a que, en cada Proyecto se ajusta el presupuesto de acuerdo a lo que se refleja en el sistema de registro económico. El presupuesto planificado es aquel que se muestra en las versiones de cada Proyecto, el asignado corresponde a los recursos reflejados al inicio de año fiscal, el codificado corresponde al presupuesto efectivamente entregado al Proyecto, este varía de acuerdo a la disponibilidad de recursos que va adquiriendo el Ministerio de Educación, y finalmente el ejecutado es aquel se gastó de manera efectiva. Como se puede observar, existe variación entre los valores y durante la ejecución del mismo; se refleja que en ningún año se cumple en un 100% la ejecución, más bien se muestra reducción de presupuesto en algunos años lo que incrementa el nivel de ejecución, no por la optimización del gasto sino por la reducción del presupuesto. Esto nos permite reflexionar sobre los criterios de efectividad y eficiencia del Proyecto, así:

Tabla 24. Ámbitos de análisis: efectividad y eficiencia del Proyecto 2010-2016

ÁMBITO ANALÍTICO	CRITERIO	DEFINICIÓN
Efectos de las políticas	Efectividad	Los impactos desde el 2010 al 2016 no se producen de manera prevista, así existe un incumplimiento de la reducción de la tasa del analfabetismo al 4%. Durante los ajustes se realiza adecuaciones de los objetivos y el comportamiento de los grupos, sin embargo, no se cumplen los resultados previstos, en materia de número de beneficiarios. Se visualiza que, de acuerdo a lo planteado no existieron probabilidades de cumplimiento, a pesar de los esfuerzos de alcanzar los objetivos de la política.
	Eficiencia (recursos)	Se puede visibilizar que existe inversión de recursos en la política pública, los que no reflejan en su totalidad los efectos deseados, dado que no se cumple la meta deseada. Existió en el Proyecto la definición de los rubros en los que se realiza la inversión, existe relación entre lo que se pretende y los insumos en los que se estima destinar el gasto, sin embargo, el beneficio no es al cien por ciento de las personas previstas en el momento inicial.

Fuente: Ministerio de Educación. Proyecto de inversión para jóvenes y adultos e informes de gestión 2010- 2016.

## Capítulo 4

### Conclusiones y Recomendaciones

#### 4.1. Conclusiones

La educación es fundamental para el desarrollo de las personas y las sociedades. Permite la reducción de las desigualdades, la movilidad social y el desarrollo del potencial de los individuos y sus comunidades. Plantearse el objetivo de reducir el analfabetismo en un país, es importante porque la educación permite el acceso a otros derechos, también permite que las personas alcancen mayores grados de autonomía e independencia, aportando a la mejora de sus condiciones de vida.

El presente análisis de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre el 2010 al 2017, ha realizado un recorrido histórico de la situación y la intervención frente al analfabetismo en el Ecuador desde la implementación de un proyecto de inversión; mismo que partió de los datos reflejados en el Censo del 2010 que registró una tasa de analfabetismo de 6,8%, en personas mayores de 15 años y con una tasa de 14.9% de personas en condiciones de analfabetismo funcional.

El objetivo general para esta investigación fue determinar la relación entre la definición del problema público, la selección de indicadores durante la programación, los ajustes determinados por el presupuesto, el contexto y las características propias de la población en situación de analfabetismo durante la implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador en el período 2010- 2017.

Como hipótesis de trabajo se planteó que, la interacción entre la selección de los indicadores en la programación y las calibraciones presupuestarias durante la implementación, así como la falta de consistencia entre el instrumento de intervención y las características de la población en situación de analfabetismo, configuran la falla de la política. A continuación, se presentan las evidencias que determinan que existe falla en la política, considerando los objetivos específicos planteados:

La falla de política se considera en referencia a los objetivos y metas planteadas desde el año 2010 hasta el 2017, mismas que no se cumplieron, pese a la existencia de medidas para enfrentar el problema público del analfabetismo, medios como la viabilidad del proyecto de

inversión, disponibilidad de personal y movilización de recursos. Estas brechas entre los objetivos planteados y los conseguidos, a pesar de la intervención pública y la consiguiente asignación de recursos públicos, constituyen la falla de efectividad y de eficiencia en la política. Para Newman (2015) la falla se produce por el incumplimiento de los objetivos esperados y cuando se tienen resultados distributivos negativos. Para Howlett (2009) existe una falla en la política cuando existen incoherencias al momento de plantear los propósitos, objetivos y metas e inconsistencias entre las preferencias generales de implementación, los instrumentos y las calibraciones a dichos instrumentos.

En términos de brechas de implementación, existen cinco problemas identificados: 1. Los objetivos, las metas y los resultados son modificados de manera reiterativa dado el incumplimiento de los resultados y la carencia de mecanismos de evaluación permanentes dentro del Proyecto. 2. La línea base utilizada para la definición de las metas anuales 6.8% de tasa de analfabetismo (Censo de Población y Vivienda 2010) no es igual a la fuente de verificación establecida para el diseño del Proyecto (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo- ENEMDU) que para el mismo año refleja una tasa de 8.2%; es decir en el mismo año se evidencia una brecha de 1,4%. El Proyecto no cuenta con indicadores propios de medición, más bien, se establecen resultados en función del número de personas programadas para ser atendidas. 3. La meta inicial del Proyecto del 2010 se plantea reducir la tasa de analfabetismo del 6,8% al 3,5% a nivel nacional, para el año 2012 se redefine la meta de reducción al 4%; y finalmente, en el año 2016 se establece como meta la reducción al 4,75%. La primera responde a definiciones de carácter político (Declaraciones generadas por el Ministro de Educación de turno), sin evidencia ni un cálculo actualizado sobre el número de beneficiarios que podían ser atendidos cada año para cumplir con el indicador establecido, en el cual se debía considerar situación socio-económica, dispersión geográfica o condición etaria de la población en condición de analfabetismo, realizando evaluaciones permanentes que permitan que la fijación de metas fuera coherente con los objetivos o para que existiera congruencia con los instrumentos. 4. Las calibraciones en las metas se producen por el incumplimiento de los indicadores establecidos, tal es así que, en el año 2012 se evidencia una tasa de analfabetismo de 7,9% (ENEMDU) y en el año 2016 una tasa de 5,6% (ENEMDU), por lo tanto, las calibraciones responden a un aplazamiento en los cronogramas de ejecución en vista de las falencias en los resultados obtenidos. En el Proyecto no se establecen procesos de evaluación permanentes que permitan reflejar el numérico de personas atendidas e indicadores de aprendizaje que permitan analizar la superación del

analfabetismo. 5. El problema público de la alfabetización en el Ecuador se busca resolver con un proyecto de Inversión, por definición una intervención de corto o mediano plazo, este es uno de los elementos que configura la falla en la política pública, puesto que la institucionalidad y los instrumentos para atacar un problema cuyas causas son estructurales, han de proyectarse en el largo plazo y en coordinación de los múltiples actores cuya intervención es necesaria para alcanzar los objetivos de la política.

Si en el Ecuador existen 5'4 millones de personas en situación de escolaridad inconclusa (esto es personas mayores de 15 años que no han culminado la educación), esto nos remite a pensar en una falla de política, tomando en cuenta que al concluir el proyecto las opciones de cumplir las metas quedarían inconclusas, por la brecha de atención que existiría para llegar a todas las personas. En este sentido, se identificó un problema de consistencia entre el instrumento de intervención (proyecto de inversión) y las características de la población en situación de analfabetismo.

Para elaborar una explicación sobre la falla, se definieron tres objetivos específicos: 1. Identificar la lógica causal que subyace a la definición de indicadores durante la programación de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017; 2. Identificar el modelo de implementación de la política pública de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017; 3. Identificar las relaciones entre la lógica causal, seguida en la programación y el modelo de implementación de la política de alfabetización en el Ecuador entre 2010- 2017.

La lógica causal que subyace a la definición de indicadores en la programación de la política pública de alfabetización en el Ecuador, responde al problema del analfabetismo en el Ecuador, que para el 2010 se encontraba en el 6,8%, esto causado por la extrema pobreza de un sector de la población, el insuficiente número de escuelas y maestros rurales para cubrir la demanda educativa, la elevada deserción del nivel primario, la falta de convencimiento de los padres de familia sobre la utilización de la escuela primaria y la poca motivación de los participantes en el proceso de alfabetización. Frente a esta situación y con la finalidad de mejorar condiciones de vida de la población, se considera elementos establecidos en los Planes de Desarrollo 2009-2013 y del periodo 2013 – 2017. En estos se define al Ministerio de Educación como ente competente para implementar estrategias a través de las cuales se atiende a esta población. En este sentido, se diseña el Proyecto de Educación Básica para

Jóvenes y Adultos con el objetivo de erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación continua para adultos, estableciendo metas a corto y largo plazo, todo esto con un presupuesto específico.

El modelo de implementación de la política pública de alfabetización 2010-2017 se fundamenta con la reforma del Estado, en donde se propone la normativa educativa, acompañada de un nuevo modelo de gestión, que se denominaría autonómico-regulado, profundizando el rol hegemónico de la institución rectora de la política pública educativa, donde los otros actores pasan a depender de las decisiones y definiciones que este realice. La presente investigación muestra un rol protagónico del Ministerio de Educación frente al diseño, implementación y ajustes a la política pública de alfabetización, este rol asumido por la Cartera de Estado está determinado por mandato constitucional donde se le otorga rectoría, concretado en acuerdos de la institución rectora en el diseño de instrumentos y la implementación de la política pública de alfabetización a través del Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos, asumiendo un claro estilo de implementación. Top-down.

La arquitectura sobre la que se implementa el modelo de gestión del Ministerio de Educación en la implementación de este Proyecto muestra como las decisiones y definiciones parten de los actores políticos en el 2010 y los ajustes realizados durante la implementación reflejan decisiones y definiciones técnicas desde la misma Cartera de Estado. Se puede visibilizar en este sentido, que las prácticas eficientistas de implementación condujeron a una desconexión con los objetivos programáticos y los fines, esto es una visión inmediatista de la eficiencia; no se visualiza nexo entre los instrumentos determinados para la eficiencia y los objetivos planteados para la reducción del porcentaje de personas en situación de analfabetismo, priorizando en la implementación la evaluación y la mejor ponderación al servidor público que logra las actividades asignadas.

En este sentido, se muestra una capacidad en coordinación entre los diferentes niveles de la misma Cartera de Estado para una implementación que considere mecanismos de control y seguimiento; limitando a futuro la generación de redes colaborativas con diferentes actores (estatales, no estatales o gobiernos locales), en la implementación o continuidad del servicio para el cumplimiento de las metas. Una de las ventajas de trabajar en red es la movilización de recursos políticos en situaciones de toma de decisiones. Sin embargo, en la implementación y ajustes al Proyecto de inversión de Jóvenes y Adultos se visualizan procesos operativos y

administrativos con mecanismos de control que ponen en evidencia una acción pública centrada en la eficacia, impulsada desde la institucionalidad, con un eje de gestión centrado en la eficiencia.

Las relaciones entre la lógica causal identificadas en la programación y el modelo de implementación se pueden evidenciar en el estilo de implementación que es de tipo *top-down* (de arriba abajo) dado que los instrumentos de la política pública de alfabetización en Ecuador se diseñaron en el nivel central, excluyendo la participación de actores que no se encontraban en el Estado. Hill y Hupe (2002) establecen que, en este enfoque la decisión de la autoridad determinada por aspectos sociales, político, económicos y sociales es el corazón de las definiciones; estas decisiones estarían fundamentadas en que, los que se encargan de hacer la política son elegidos de manera democrática y realizan recomendaciones respecto a las problemáticas a los ejecutores de la política.

Los mecanismos de implementación requeridos en el instrumento de la política se diseñaron en el nivel central, mediante las directrices y lineamientos a fin de implementar los procesos administrativos y financieros necesarios en los niveles desconcentrados. Para ejecutar los requerimientos y lineamientos planteados desde el nivel central, el nivel territorial se enfocó en cumplir tareas puntuales, con un importante efecto: que los aspectos como contexto, condición socioeconómica y dispersión geográfica no se tomen en cuenta. Es la manera de implementación conocida como *top-down*, que tuvo por efecto que la población joven y adulta de zonas rurales con escolaridad inconclusa y con alto índice de pobreza no sea atendida de acuerdo a su realidad.

Con respecto a la implementación de los instrumentos de política pública de alfabetización en el Ecuador, para alcanzar los objetivos respecto a reducir la tasa de analfabetismo, se destaca el Proyecto de Inversión para Jóvenes y Adultos, mismo que se enmarca en el objetivo de garantizar el derecho universal de la educación, y así alcanzar las metas establecidas en los Planes de Desarrollo 2009-2013 y el 2013- 2017. El instrumento de política implementado responde a criterios de eficiencia y eficacia.

Con respecto al nivel de coherencia de los objetivos en la política, se visualiza que los objetivos generales y declaraciones del nivel macro de política educativa se orientan en el 2010 y 2012 a erradicar el analfabetismo y en el 2016 a reducir la brecha de acceso a la

educación de jóvenes y adultos con rezago escolar, incluyendo la promoción de la culminación de los estudios; todo esto refiere en los primeros planteamientos, a un concepto de reducción de la tasa de analfabetismo y en un segundo momento a la promoción de los estudios de todas las personas con escolaridad inconclusa, en todos los niveles. Se observa que, en el Proyecto, se establecen líneas de análisis diferentes, lo que genera incoherencia para el cumplimiento de los objetivos en los niveles meso y micro; para Howlett (2009) la falla de la política pública se genera cuando existen incoherencias al momento de plantear propósitos, objetivos y metas.

En el nivel meso, el Proyecto durante en el año 2010 establece objetivos que refieren a erradicar el analfabetismo, en el 2013 se plantea la reducción del porcentaje de analfabetismo al 4%, y en el 2016 se establecen objetivos que intentan responder a la cobertura (eficiencia externa) y gestión (eficiencia interna) anclado a límites de edad. En este nivel (meso) de metas, se refleja una calibración que pone en riesgo el cumplimiento de las metas, porque se amplía el número de personas jóvenes y adultas a ser atendidas, por lo cual, el enfoque no es exclusivamente población analfabeta, sino personas con escolaridad inconclusa en otros niveles educativos; esto ocasiona una dificultad en la medición de las metas, e implica dificultades en visualizar la congruencia empírica entre las metas macro y meso.

Con respecto a los objetivos específicos de la política pública de alfabetización, se enuncian de manera diferenciada en los tres años de las calibraciones, con el propósito de erradicar el analfabetismo, a pesar de esto no se visualizan metas explícitas y los indicadores se muestran de acuerdo a la eficiencia administrativa, por ejemplo haciendo referencia al número de personas atendidas; lo que produce una ruptura entre el objetivo y la operacionalización realizada, dado que no se visualiza un vínculo lógico (o mecanismo causal) que articule las actividades enfocadas al cumplimiento del objetivo de la erradicación del analfabetismo en el Ecuador. Más bien, en los medios se disponen instrumentos de control y seguimiento de corte tecnocrático para la implementación a nivel desconcentrado, que tienen que ver con el cumplimiento de lineamientos. Como se ha mencionado, la eficiencia hace referencia a los recursos invertidos en la política y los efectos obtenidos, que, en este caso, han sido amplios, pero con un bajo impacto en los resultados.

Adicionalmente, los objetivos y los medios empleados en las calibraciones se pueden denominar de optimización, debido a que, responden a un criterio que se podría conocer como

eficiencia económica, pues en el transcurso del tiempo se realizan ajustes en la cobertura de atención en función a disponibilidad de recursos, calibrando en cierta medida la atención a un grupo específico de la población y con otras condiciones educativas, que no respondían exclusivamente al analfabetismo, sino a jóvenes y adultos en situación de escolaridad inconclusa, para los cuales se establecen rangos de edad para atención (15- 49). Las consideraciones que se realizan no necesariamente refieren a condiciones de la población rural, por ejemplo, en el análisis de datos es el sector más afectado por la condición de analfabetismo y a la cual, por nivel de dispersión geográfica se complica el acceso a los servicios educativos. Esto se contrapone con el principio de atención a la población más vulnerable, así como también con la universalización del derecho a la educación, en donde se debería atender a todas las personas que requieran el servicio educativo independientemente de su edad, como lo establece la Constitución.

Con respecto a la consistencia, se puede observar a través de la presente investigación que el instrumento de política en este caso el Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos se calibra entre el 2010 al 2017 tres veces; las metas propuestas en cada ajuste son diferentes, como consecuencia de la dificultad encontrada en el cumplimiento de las metas. Los ajustes a simple vista pueden ser comprensibles en el sentido explicado por Roth (2014) que los cambios pueden estar determinados por disputas entre ideas en relación a la construcción de problemas y de sus posibles soluciones, sin embargo, para efectos de cumplimiento del objetivo central se perjudican porque no existiría en el plazo establecido un cumplimiento de las metas establecidas o un análisis de resultados previo a cada reformulación.

Por otra parte, las metas establecidas en los planes a los que hace referencia el instrumento de política tienen que ver con criterios de efectividad y eficiencia; esto dificulta la evaluación de los macro objetivos, debido a que los indicadores no guardan relación con los objetivos generales de la política pública de alfabetización. El ubicar en primer plano al control, configura prácticas dentro de la institución desesperadas por cumplir con los requerimientos impuestos en los instrumentos de política, pues son sujetos de evaluación. De esta manera, se ha perdido el impacto en la población a la que se atiende, es decir, que no existe un análisis de la disminución del analfabetismo. En la implementación se considera el número de beneficiarios a ser atendidos, más allá de analizar sus condiciones geográficas, económicas y sociales; excluyendo en dicho análisis el impacto en el aprendizaje o la mejoría de las condiciones de vida que parten de la educación.

Una de las fallas de la política se puede atribuir al no haber seleccionado una fuente de verificación adecuada para medir el indicador de analfabetismo durante la duración del proyecto. Para no cambiar de fuente de verificación es importante que desde la programación se asegure que el medio de verificación adoptado permitirá contar con la misma información con la frecuencia y actualización requerida (la ENEMDU se realiza cada tres meses, los censos no son una adecuada fuente de verificación porque su frecuencia es cada 10 años), así como la desagregación necesaria (sexo, edad, grupo étnico, etc.) Así, la línea base debe constituirse en un mecanismo de control de los indicadores seleccionados y de sus correspondientes medios de verificación.

Por otro lado, la eficiencia de la política que refiere a los recursos invertidos y los efectos obtenidos en la política pública de alfabetización en el Ecuador, muestran una variación que depende directamente de las políticas económicas del momento y de los recursos asignados, lo que permite establecer que las calibraciones efectuadas sobre la marcha afectan al número de beneficiarios que se puede atender; por ejemplo, la política que estableció un incremento en el salario a los docentes del magisterio y por ende a aquellos contratados para alfabetización, implicó una reducción en el número de docentes planificados, lo que finalmente impacta en el número de beneficiarios que pueden ser atendidos. En este sentido, se empieza a priorizar la atención para ciertos grupos etarios, con ciertos criterios que dependen de los recursos financieros disponibles. Por otra parte, el material educativo que se entrega a los beneficiarios se disminuye de acuerdo a la disponibilidad financiera, poniendo en riesgo la calidad en el servicio de educación.

Un punto importante dentro de los instrumentos específicos es la dependencia del presupuesto. Para el análisis de costos no se evidencia la existencia de un rubro por estudiante, sino rubros de gasto según actividades, los cuales se ajustan en referencia a un presupuesto asignado, que no necesariamente se ejecuta en su totalidad. La información disponible permite estimar un costo basado en los programas denominados “emblemáticos”, lo que deja en evidencia la preferencia de destinar presupuesto según definiciones políticas. La presente investigación muestra que existió variación entre los valores asignados y los que estaban planificados, adicionalmente que, la ejecución del presupuesto en ningún año se cumple a 100%, más bien se muestra un retiro del recurso disponible, lo que contradictoriamente refleja una ejecución cercana al monto asignado, no por optimización del gasto sino por reducción del presupuesto. Esto evidencia una ineffectividad en el manejo de los recursos, dado que, existe una alta

inversión de recursos y no se cumplen los objetivos; según Pressman y Wildavsky (1998) la efectividad es entendida como costos en las operaciones y se deriva de la capacidad de corregir y reforzar acciones para lograr objetivos, que en este caso propuesto no se encuentra.

La expansión organizativa del Ministerio de Educación y la necesidad de seguimiento específico del Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos, requirió contratar personal para operar las diferentes actividades en territorio; sin embargo, la modalidad de contratación de este personal es “contrato ocasional”, más no de nombramiento, lo que pone en riesgo permanente la estabilidad de la continuidad en la política, debido a que según la LOSEP el contrato ocasional puede concluir de manera unilateral en cualquier momento. Considerando que, una política pública es exitosa cuando se observa la consistencia en la implementación de la misma, y, el hecho de planificar metas en función de personal docente y técnico que posiblemente desaparezca en el transcurso del tiempo impacta directamente el cumplimiento de las metas.

Esta tesis demuestra que el ciclo de la política pública es solo una elaboración teórica limitada, y que dentro de las fases establecidas para la implementación del Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos no se considera en ningún momento el análisis; esto ocasiona el rediseño de la política en tres momentos. Esta política inicia por el diseño, y posteriormente durante la implementación se realizan los ajustes. El análisis se realizó con la herramienta de análisis de Howlett de 2009 (niveles de instrumentación de política). Este proceso de análisis con un enfoque de estilo de implementación de tipo *top-down*, con lo cual se facilitó la organización de las variables para explicar el proceso de la política pública de alfabetización en el Ecuador del 2010 al 2017.

#### **4.2. Recomendaciones**

Si bien para el análisis de las políticas se emplea como herramienta el ciclo de política, el presente estudio nos ha demostrado que las fases no son lineales, y que, el ciclo de la política para este caso, muestra al diseño como el momento y espacio creativo de los instrumentos de la política pública, mismo que puede seguir ocurriendo durante la implementación y viceversa; es decir, que durante la formulación del Proyecto preliminar de la política se realizaron pruebas piloto, se introdujeron aprendizajes y se partió de otras experiencias de implementación.

En este sentido, la presente investigación contribuye a concebir el diseño no como un momento específico en un ciclo ordenado y secuencial de la política pública, sino como un proceso permanente en el que un grupo de formuladores y expertos generan soluciones a los problemas públicos y dan forma operativa a los objetivos de la política.

Para estudiar las políticas públicas es importante comprender al ciclo no como un proceso lineal sino dialéctico; un proceso que puede partir de la necesidad de dar respuesta a una problemática, a través de la cual se generan programas o proyectos que se implementan en medio de restricciones, que se fusionan con los procesos y actividades previas y sobre la marcha se toman decisiones que requieren de un proceso continuo de conformación de la política, en el cual, las fronteras entre las fases se difuminan, de esta manera la política pública va tomando forma.

En sentido, para futuros estudios sobre la política pública de alfabetización en el Ecuador, se recomienda observar los programas o proyectos como procesos dinámicos y dialécticos, en los cuales, las fases del ciclo se interconectan unas con otras; y, en las que, los planes intencionados de los *policymakers* posteriormente se rediseñan y calibran en interacción con el contexto y los actores existentes en el territorio, con nuevas condiciones identificadas e incluso con nuevos objetivos de los actores de la política.

El modelo de Howlet asume a la evaluación como un elemento fundamental en las políticas públicas, en este sentido es muy importante que el Proyecto pueda contar con una evaluación de resultados y de gestión, dado que, el impacto sería complicado al no contar con una línea base. Por lo que, se recomienda que todos los programas y proyectos puedan contar con esta herramienta antes de ser diseñados e implementados.

En cuanto a la política pública de alfabetización, a partir del análisis realizado, surgen las siguientes reflexiones y recomendaciones:

Que la política pública de educación durante toda la vida se la asuma como parte programática de la agenda de Estado, considerando la brecha de aprendizaje que existe en la población joven y adulta. Una problemática de este tipo no puede ser abordada como un proyecto de inversión con una fecha de inicio y de fin y con modificaciones de forma y fondo durante su ejecución, esto ocasiona que se canalice el problema como un dato y no desde una

concepción integral de la educación como un derecho humano y del aprendizaje como proceso a lo largo de toda la vida.

Una política orientada a cumplir los derechos sociales de la ciudadanía no puede depender de los gobiernos de turno; la política de alfabetización ha de repensarse no como una respuesta frente al problema del analfabetismo sino como una acción permanente del Estado para garantizar el derecho a la educación de ciudadanos y ciudadanas con escolaridad inconclusa, el derecho a educación va más allá de la edad. Un país que promueve el desarrollo de habilidades y destrezas en toda la población puede mejorar las condiciones de vida de manera general. Considerando lo planteado por Sen que la educación es un proceso que permite mejorar oportunidades y libertades de cada individuo que le permitirán llevar adelante la clase de vida que valora, respetando los derechos de los demás; por otro lado, mientras mejor es el nivel educativo de las personas las condiciones de acceder a un trabajo son mayores y por ende permite mejorar los ingresos de la población; por otro lado, el nivel de escolaridad de los padres apoyará de mejor manera en el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes.

Un país mejora sus condiciones cuando el nivel educativo de su población permite desarrollar proyectos de vida. En este sentido, el rol de la política pública de alfabetización sería generar un abanico de oportunidades para que personas jóvenes y adultas analfabetas, desde sus diversas situaciones, puedan adquirir las capacidades necesarias para perseguir su proyecto de vida, desarrollando habilidades para el trabajo y para la vida; con modalidades y ofertas educativas que les permitan culminar el bachillerato. En este sentido, promover en las instituciones educativas un bachillerato técnico, representa una alternativa que permitirá a los estudiantes acceder con mejores oportunidades a un trabajo o iniciar un emprendimiento.

Es necesario que la educación a lo largo de vida sea parte de una agenda institucional de largo plazo, un proceso sistemático, en el cual se disponga de los recursos de forma permanente, y que los mismos no estén sujetos a las decisiones de los gobiernos de turno. Los objetivos e indicadores de la agenda programática si bien pueden presentarse de manera desagregada para afinar la información disponible que sirve de insumo para modelar los instrumentos, por otra parte, no deben servir para concentrar la intervención únicamente en un grupo etario o étnico. Con casi 5 millones de personas que se encuentran en situación de escolaridad inconclusa, los objetivos e indicadores deben establecerse bajo criterios de universalidad, para toda la población, con programas permanentes y flexibles que cuenten con la calidad y cobertura

suficiente para que las personas puedan culminar el trayecto educativo hasta concluir el bachillerato.

En la definición de acciones de la política pública deben estar presentes aspectos que permitan la sostenibilidad de la misma, para lo cual es imprescindible contar con personal para el monitoreo y seguimiento permanente de la política, docentes contratados y debidamente capacitados y material educativo e infraestructura adecuada para jóvenes y adultos.

La educación es corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado, en este sentido, no solo el estado debe aportar a disminuir la brecha de analfabetismo, sino también la sociedad civil y ONG's pueden aportar a este proceso educativo, sería importante que exista un análisis por parte del Estado respecto a participación de estos actores en procesos de aprendizaje durante toda la vida, y de esta manera fortalecer el trabajo en redes, aspecto que aportaría a mejores resultados. Si bien años anteriores se muestra ejecución de este actor en los proyectos de alfabetización, estos esfuerzos han estado desarticulados del Estado y han sido reactivos frente a la desatención del Estado en la temática. En la actualidad se visualiza poca inmersión de este actor en la política pública de alfabetización que si bien no es su competencia puede ser manejada en corresponsabilidad y pueden aportar con programas ligados a los objetivos estatales a fin de reducir las brechas de escolaridad inconclusa en el país. Todo esto apunta a un estilo de diseño e implementación más horizontal y en interacción con otros actores no estatales, de abajo hacia arriba.

Los actores sociales y las instituciones del Estado relacionados al ámbito educativo deberían trabajar de forma conjunta en un análisis del rezago educativo en niños, niñas y adolescentes, dado que, a largo plazo esto podría evitar condiciones de escolaridad inconclusa en los ecuatorianos; es necesario no solo atacar el problema, sino corregir desde la política pública las causas que ocasionan el analfabetismo y la escolaridad inconclusa en la población.

El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación y generar políticas preventivas para reducir brechas y prevenir que los estudiantes que se encuentran con rezago dentro del sistema educativo abandonen sus estudios. Esto apunta a la necesaria coordinación entre actores y a la articulación entre políticas.

### Anexo 1. Presupuesto por actividad del Proyecto 2011-2017

COMPO-NENTE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1 OFERTA EDUCATIVA PARA LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS EN ADELANTE EN SITUACIÓN DE ANALFABETISMO.</b>	<b>13.611,07</b>	<b>3.262.368,79</b>	<b>29.109.199,85</b>	<b>34.751.452,66</b>	<b>9.190.455,89</b>	<b>11.262,07</b>	<b>6.182.010,05</b>	<b>2.357.512,92</b>
1.1 Fortalecimiento Talento Humano, para el proceso de contratación de personal del proceso de alfabetización	0,00	2.260.133,11	23.852.022,84	33.380.253,35	8.738.103,25	0,00	6.176.168,33	2.357.512,92
1.2 Diseño, elaboración y distribución de materiales didácticos, complementarios y de apoyo para el proceso de alfabetización.	13.611,07	311.753,18	1.478.868,37	1.072.366,41	452.352,64	11.262,07	0,00	0,00
1.3 Convenios o alianzas interinstitucionales y otros contratos para cooperación o fortalecimiento de la oferta educativa	0,00	690.482,50	1.530.731,94	247.589,80	0,00	0,00	0,00	0,00
1.4 Equipos tecnológicos, mobiliario y paquetes informáticos para sistematización y control de la oferta educativa	0,00	0,00	2.247.576,70	51.243,10	0,00	0,00	0,00	0,00
1.5 Capacitación para el personal técnico y docente del proceso de alfabetización.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.6 Viáticos, movilización y subsistencias para el acompañamiento al equipo docente, seguimiento al cumplimiento de políticas y lineamientos.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.841,72	0,00
<b>2 OFERTA EDUCATIVA DE POST ALFABETIZACIÓN PARA LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS EN ADELANTE.</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>6.913.283,92</b>	<b>2.212.814,40</b>	<b>553.452,79</b>
2.1 Fortalecimiento Talento Humano, para el proceso de contratación de personal del proceso de post alfabetización.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.815.126,56	2.189.103,18	549.411,22
2.2 Diseño, elaboración y distribución de materiales didácticos, complementarios y de apoyo para el proceso de post	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	98.157,36	0,00	0,00

alfabetización.									
2.3 Capacitación para el personal técnico y docente del proceso de post alfabetización.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.4 Viáticos, movilización y subsistencias para el acompañamiento al equipo docente, seguimiento al cumplimiento de políticas y lineamientos.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	23.711,22	4.041,57	
<b>3 OFERTA EDUCATIVA PARA POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS QUE NO HAN CONCLUIDO LOS NIVELES DE BÁSICA SUPERIOR O QUE FUERON PROMOVIDOS DEL PROCESO DE POST ALFABETIZACIÓN.</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.577.070,90</b>	<b>3.054.939,38</b>	<b>3.594.556,70</b>	<b>4.359.619,65</b>	
3.1 Fortalecimiento Talento Humano, para el proceso de contratación de personal del proceso de básica superior para personas con escolaridad inconclusa.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.266.403,93	2.678.922,03	4.359.619,65	
3.2 Diseño, elaboración y distribución de materiales didácticos, complementario; proceso de básica superior para personas con escolaridad inconclusa.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	442.513,40	0,00	
3.3 Convenios o alianzas interinstitucionales y otros contratos para cooperación o fortalecimiento de la oferta educativa.	0,00	0,00	0,00	0,00	1.577.070,90	788.535,45	473.121,27	0,00	
3.4 Capacitación para el personal técnico y docente del proceso de Básica Superior.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
3.5 Viáticos, movilización y subsistencias para el acompañamiento al equipo docente, seguimiento al cumplimiento de políticas y lineamientos.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>4 OFERTA EDUCATIVA PARA POBLACIÓN DE 20 A 29 AÑOS EN</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>611.254,29</b>	<b>6.328.649,80</b>	<b>10.823.049,48</b>	

<b>ADELANTE QUE HAN CONCLUIDO LOS NIVELES DE BÁSICA SUPERIOR.</b>									
4.1 Fortalecimiento Talento Humano, para el proceso de contratación de personal del proceso de Bachillerato para personas con escolaridad inconclusa.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	611.254,29	6.328.649,80	10.823.049,48	
4.2 Diseño, elaboración y distribución de materiales didácticos, complementarios y de apoyo para el proceso de bachillerato para personas con escolaridad inconclusa.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
4.3 Capacitación para el personal técnico y docente del proceso de Bachillerato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
4.4 Viáticos, movilización y subsistencias para el acompañamiento al equipo docente, seguimiento al cumplimiento de políticas y lineamientos.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTAL</b>	<b>13.611,07</b>	<b>3.262.368,79</b>	<b>29.109.199,85</b>	<b>34.751.452,66</b>	<b>10.767.526,79</b>	<b>10.590.739,66</b>	<b>18.318.030,95</b>	<b>18.093.634,84</b>	

Fuente: Ministerio de Educación. Proyecto de inversión para jóvenes y adultos 2011-2017.

## Lista de referencias

- Astiz, María Fernanda. 2011. Los desafíos de la educación comparada contemporánea para informar el debate político-educativo. Una perspectiva teórico-metodológica. En *Revista latinoamericana de educación comparada*. N° 2: 63-72.
- Braslavsky, Berta. 2003. ¿Qué se entiende por alfabetización?, en *Lectura y Vida, Revista Latinoamericana de Lectura*, 1-17.
- Cevallos, Pablo. 2016. Cambiar la arquitectura institucional del sistema escolar para mejorar la calidad educativa en Ecuador. En *Minga Libro. Hacia una sociedad educadora: propuestas para el debate*. Grupo Faro. 54-79
- Chaves Gómez, Patricia. 2015. Tres campañas alfabetizadoras latinoamericanas: Cuba, Ecuador y Argentina. Ensayo de comparación transversal, en *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. II / N° 2 / 2015* (211-224).
- Constitución República del Ecuador. 2008. Asamblea Nacional
- DeGroff, A., & Cargo, M. 2009. Policy implementation: Implications for evaluation. In J. M. Ottoson & P. Hawe (Eds.), *Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation*. *New Directions for Evaluation*, 124, 47–60.
- Eslava, Adolfo. 2007. “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, ed. André-Noël Roth, 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fontaine, Guillaume. 2015. “El Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos”. Barcelona/Quito: Anthropos Editorial, FLACSO Ecuador.
- García Robles, Lorena y Lucio Villegas Emilio. 2014. Alfabetización, oralidad y participación. Reflexiones sobre una experiencia en Nicaragua, en: [http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/23/M\\_4.pdf](http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/23/M_4.pdf). Visitado, 31 de julio 2019.
- Guiddens Anthony. 2009. *Sociología*. Sexta Edición. Alianza Editorial. España.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”, 73-89.
- Howlett, Michael, M Ramesh y Anthony Perl. 2009. “Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems”. Oxford University Press.
- Hill, Michael, y Peter Hupe. 2002. “Implementing Public Policy”. Londres: SAGE Publications.

- Immergut, Ellen. 2006. "Institutional constraints on policy". In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin, 557-571. New York: Oxford University Press.
- Lascoumes, Pierre, Patrick le Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. México
- Lectura y Vida. ¿Qué se entiende por alfabetización?. Berta Braslavsky.  
[http://www.lecturayvida.fahce.unlp.edu.ar/numeros/a24n2/24\\_02\\_Braslavsky.pdf](http://www.lecturayvida.fahce.unlp.edu.ar/numeros/a24n2/24_02_Braslavsky.pdf).  
 Visitado, 15 Agosto 2019.
- March, J.G. y J.G. Olsen. 1997. El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional, en *Gestión y Política Pública*, de (Dir.). México: CIDE.  
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antteriores/Vol.VI.\\_No.I\\_1ersem.html](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.VI._No.I_1ersem.html)
- Newman, Joshua. 2015. Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia. In *Public Policy and Administration*, Vol. 30. 342-358.
- Páramo, Pablo. 2013. Investigación de estudio de caso. La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación. Universidad Piloto de Colombia. Segunda edición. 309-316
- Peters, Guy. 2003. El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.
- Pressman y Wildavsky. 1998. Implementación como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.
- Roth, André. 2014. La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* Volumen 1, Número 1. FLACSO 11-27
- Roth, André-Noël. 2014. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora: Cap. II: 69-116.
- Santana, Cecilia 2018, Análisis de las fallas de implementación de la política de educación para bachillerato en Ecuador, a partir de la reforma educativa de 2011. Tesis de Mestría, FLACSO.
- Sen, A. K. 2011. *The Idea of Justice*. Belknap Press of Harvard Univ. Press
- Subirats, Joan 1991. La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. En Subirats, J. *Documentación administrativa: políticas públicas y organización administrativa* (pp. 15-58). Santa Engracia, Madrid: Universidad Autónoma de Barcelona

- Subirats, Joan 2008, *Análisis gestión de las políticas públicas* Barcelona, Ariel.
- UNESCO. 2005. *Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador. Opciones para la política y la práctica*. <https://studylib.es/doc/4655025/analfabetismo-y-alfabetizaci%C3%B3n-en-el-ecuador> (consultada 10 de agosto 2019)
- UNESCO, I. d. 2009. *La nueva generación de estadísticas sobre competencias en alfabetismo: Implementando el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP)*. Montreal: UNESCO-UIS.
- UNICEF, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013- 2017*.  
[https://www.unicef.org/ecuador/Plan\\_Nacional\\_Buen\\_Vivir\\_2013-2017.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf). Visitado, 14 agosto 2019
- Viñao Frago, Antonio. 1983. *Del analfabetismo a la alfabetización. Análisis de una mutación antropológica e historiografía*, Universidad de Murcia. 209-226.
- Viñao Frago, Antonio. 2009. *La alfabetización en España: un proceso cambiante de un mundo multiforme*. Universidad de Murcia, en [http://campus.usal.es/~efora/efora\\_03/articulos\\_efora\\_03/n3\\_01\\_vinao.pdf](http://campus.usal.es/~efora/efora_03/articulos_efora_03/n3_01_vinao.pdf). Visitado, 31 de julio 2019.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA