

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

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

Educar en medio de una crisis: estudio de la implementación de los currículos para la
emergencia en Ecuador

José Daniel Merchán Naranjo

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores: Claudia Patricia Uribe y Guillermo M. Cejudo

Quito, junio de 2021

Dedicatoria

A Dios y a mi familia.

Tabla de contenido

Resumen	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1.....	7
Revisión de literatura y estrategia metodológica	7
1. Los problemas públicos, las políticas públicas y el análisis de las políticas públicas	7
1.1. Implementación de las políticas públicas y el análisis descendiente y ascendente.....	9
2. Los funcionarios públicos de nivel operativo	12
2.1 Factores estructurantes de la discrecionalidad.....	15
2.1.1. La disponibilidad o escasez de los recursos.....	15
2.1.2 La cultura como base para la interpretación y toma de decisiones.....	20
2.2 Estado del arte sobre la discrecionalidad del docente en el aula	25
3. Estrategia metodológica	30
3.1 Pregunta, objetivos de investigación e hipótesis.....	31
3.2 Estudio de caso múltiple	31
3.3 Objeto de estudio, unidades y niveles de análisis	33
3.4 Selección de casos.....	34
3.5 Técnicas de recolección de datos	35
3.6 Análisis de datos	38
3.7 Rigor metodológico	41
3.8 Consideraciones éticas	42
Capítulo 2.....	44
Discusión temática: política educativa, currículo y educación remota	44
1. La relación entre el Estado y la educación.....	44
2. Las políticas educativas.....	46
2.1 El currículo como instrumento de las políticas educativas.....	49
2.1.1. La centralidad del currículo en las políticas educativas y su implementación	52
2.2 Las políticas docentes y su conexión con el currículo.....	54
3. La pandemia del Covid-19: un “shock externo” sobre los sistemas educativos	56
3.1 Continuar la educación a través de métodos remotos.....	58
3.2 La modificación curricular como estrategia	60
3.3 Los mecanismos para apoyar a docentes, estudiantes y padres de familia	64

4. Ecuador: Una política para mantener la continuidad de la educación	67
4.1 Antecedentes: 2006-2020.....	67
4.1.1. El currículo de 2016	69
4.2. 2020: Una política para mantener la continuidad educativa	71
4.2.1. Nivel macro	71
4.2.2. Niveles meso y micro: planes de educación remota en casa y currículos.....	72
priorizados.....	72
Capítulo 3	83
Hallazgos del estudio.....	83
1. Descripción de las docentes participantes y del contexto donde trabajan.....	83
2. Continuar la educación, evitar la deserción: demandas de servicio hacia las docentes	84
3. Docentes, padres y estudiantes, concretando un currículo juntos	95
4. Emular la presencialidad: prácticas de las docentes para aplicar los currículos	105
4.1 Recrear un entorno de aula presencial	105
4.2. Modificar las fichas pedagógicas.....	108
4.3 Fragmentar el aprendizaje por asignaturas	112
4.4 Enviar actividades en diversos formatos.....	115
4.5 Enfatizar la lectura de instrucciones y contenidos	117
4.6 Fomentar la responsabilidad de los padres de familia	119
Conclusiones	125
Anexos	139
Lista de referencias	152

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Empleo de la discrecionalidad según los recursos para la acción burocrática.....	19
Figura 1.2. Empleo de la discrecionalidad a partir de los recursos disponibles para.....	25
la acción burocrática y la cultura como base para la toma de decisiones.	25
Figura 3.1. Saludos de las docentes en los grupos de WhatsApp.	105
Figura 3.2. Respuesta de los estudiantes al saludo de las docentes.	106
Figura 3.3. Estructuración del tiempo permitido para participar en el grupo de WhatsApp.	107
Figura 3.4. Uso de stickers para reconocer la participación del estudiante y del padre.....	108
Figura 3.5. Simplificación y modificación visual de las fichas pedagógicas.....	109
Figura 3.6. Replicación y recorte de contenidos.	110
Figura 3.7.Actividades adicionales.	111
Figura 3.8.Recomendaciones de actividades adicionales a los padres.....	112
Figura 3.9. Fragmentación por asignatura de la ficha pedagógica.....	113
Figura 3.10. Agenda de actividades semanales.....	113
Figura 3.11. Entrega de actividades en diversos formatos.....	116
Figura 3.12. Exigencias y felicitaciones a los padres en los grupos de WhatsApp.	120
Figura 3.13. Respuesta de docente al pedido de una madre de familia.....	123
Figura 3.14. Empleo de la discrecionalidad de las docentes.	124

Tablas

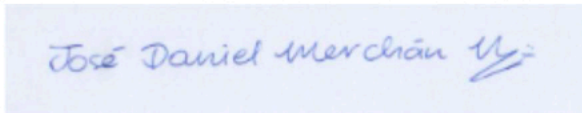
Tabla 1.1. Instituciones fiscales y docentes seleccionados según criterios de normalidad.....	35
Tabla 1.2. Operacionalización de los objetivos específicos.....	37
Tabla 1.3.Categorías analíticas derivadas de la literatura y objetivos específicos.....	39
Tabla 2.1. Tipología de representaciones curriculares.	53
Tabla 2.2. Objetivos específicos de la Política para Mantener la Continuidad de la Educación	73
Tabla 2.3. Instrumentos de nodalidad centrales para implementar la educación remota.....	74
Tabla 2.4. Instrumentos de política adicionales.	77
Tabla 3.1. Descripción de las docentes participantes.....	83

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, José Daniel Merchán Naranjo, autor de la tesis titulada “Educar en medio de una crisis: estudio de la implementación de los currículos para la emergencia en Ecuador” 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, junio de 2021

A rectangular box containing a handwritten signature in blue ink that reads "José Daniel Merchán Naranjo".

José Daniel Merchán Naranjo

Resumen

Esta investigación analiza la implementación de los Currículos Compactado y Priorizado para la Emergencia en Ecuador desde las prácticas educativas de docentes de planteles fiscales. Por la pandemia del Covid-19, el sistema educativo ecuatoriano ha suspendido las actividades educativas presenciales; sin embargo, se ha puesto en marcha una política para mantener la continuidad de la educación (PMCE), la cual propone que los servicios educativos continúen mediante un sistema de educación remota para emergencias. Los instrumentos centrales de dicha política son: (a) planes educativos de educación remota, (b) priorizaciones curriculares y (c) fichas pedagógicas. En este escenario, las instituciones educativas y sus educadores deben establecer formas para continuar con la educación escolarizada con el estudiantado.

Este estudio se posiciona teóricamente en el análisis de la implementación de las políticas públicas. Se conceptualiza a los maestros como funcionarios públicos de nivel operativo (FPO). Dichos funcionarios son clave, pues deben adaptar lineamientos abstractos en respuestas específicas para la población destinataria. Para ello, una cualidad central de los FPO es su discrecionalidad o albedrío para decidir cómo se concretan los servicios públicos. En el caso de las políticas educativas, esto se constata cuando las escuelas y sus profesores adaptan los lineamientos generales de los currículos nacionales a respuestas específicas en el aula (Goldstein 2008; Gofen 2013; Timberlake 2014; Schnack 2016; Zulu et al. 2019).

La investigación se plantea la siguiente pregunta: ¿cómo los docentes emplean su discrecionalidad para aplicar los currículos para la emergencia en Ecuador? Como hipótesis de trabajo, se propone que los profesores recurren a prácticas adaptativas determinadas por los recursos disponibles para la acción educativa y las caracterizaciones que hacen de la capacidad de aprendizaje de los estudiantes, el ejercicio de su profesión y la utilidad de los currículos. La estrategia metodológica de esta investigación es el estudio de caso múltiple, con seis maestras de Educación General Básica (EGB) en instituciones educativas fiscales ecuatorianas. Como técnicas, se emplean la entrevista, observación no participante, revisión documental y el uso de encuestas dirigidas a las educadoras. Los datos fueron analizados mediante la técnica analítica de coincidencia de patrones empíricos o *pattern-matching*.

Los hallazgos muestran que las docentes reciben una presión constante del Ministerio de Educación para evitar que los educandos abandonen los estudios. Frente a esta presión de

arriba hacia abajo, las maestras reflexionan sobre los contenidos que ellas creen que los estudiantes pueden y necesitan aprender. Dicha ponderación se realiza a partir de las circunstancias personales, económicas y familiares que identifican en los alumnos. Como respuesta, se identifican seis prácticas adaptativas: recrear un entorno de aula presencial en los grupos de WhatsApp, modificar los contenidos de las fichas pedagógicas, fragmentar el aprendizaje por asignaturas, enviar actividades en diversos formatos, asegurar que los estudiantes y sus representantes lean las instrucciones y fomentar la responsabilidad en los padres de familia.

Agradecimientos

Esta tesis fue un trabajo de casi dos años ininterrumpidos, con muchos vaivenes por la pandemia del Covid-19. Sería injusto afirmar que solo fue mi esfuerzo, más aún con todas las dificultades e incertidumbres que conllevó hacer una tesis *online*. Por eso, quisiera mencionar a las personas que permitieron que esta investigación sea una realidad.

Agradezco a mi mamá, mi papá, mi abuelita y mi mascota por la paciencia y empatía que han tenido conmigo. Más que nada, valoro que me hayan escuchado, que hayan respetado mi necesidad de encerrarme para escribir esta tesis y que me hayan ayudado cuestionando críticamente mis hallazgos. Reitero mi eterna gratitud y aprecio por tales gestos.

Doy las gracias a todas mis amigas y amigos, tanto de FLACSO Ecuador como de la universidad y el colegio, por apoyarme. Las risas, las anécdotas y conversaciones me ayudaron a sobrellevar la realización de esta investigación.

También debo mucha gratitud a los talleres de tesis y a mi asesora, Margarita Manosalvas. Su paciencia y rigor me inspiraron a esmerarme por hacer que este estudio tenga valor para la discusión sobre los problemas de la educación. Muchas gracias por creer en este proyecto. Asimismo, agradezco a la Dirección Nacional de Investigación Educativa por permitir que este trabajo se llevase a cabo.

Finalmente, agradezco a todas las docentes, directoras, vicerrectora y director que participaron en este estudio. Comprendo lo difícil que debe haber sido abrir sus aulas de WhatsApp a una persona desconocida. Gracias por su confianza y honestidad a lo largo del trabajo de campo. Extiendo este agradecimiento a las y los educadores a quienes entrevisté para diseñar esta tesis desde cero. Espero que esta investigación recoja sus dilemas y desafíos diarios de manera correcta, justa y digna.

Introducción

La pandemia del Covid-19 impuso cambios drásticos a las políticas educativas de los Gobiernos a nivel mundial tras el cierre de actividades presenciales en los establecimientos educativos (Capano et al. 2020; ONU 2020a, 2020b; Schleicher 2020). En Ecuador, la situación ha sido similar; el Ministerio de Educación ha puesto en marcha una política educativa para mantener la continuidad de la educación (Mineduc 2020a, 2020b). En este escenario, las escuelas y sus docentes se han visto en la necesidad de replantear sus modos de enseñanza para ajustarse a una educación remota para emergencias. Este contexto ofrece una oportunidad excepcional para entender el cambio y la adaptación en la implementación de los instrumentos de la política educativa. Ante ello, cabe preguntarse: ¿cómo los educadores, en calidad de servidores públicos de primera línea, emplean su discrecionalidad para aplicar uno de los instrumentos centrales para la continuidad educativa: los currículos para la emergencia? Esta investigación analiza las prácticas de seis maestras de escuelas fiscales en el Ecuador para poder aplicar estos currículos de manera remota.

Esta investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas. Específicamente, se centra en la etapa de implementación; es decir, cuando se emplean una serie de instrumentos para cumplir con los propósitos de una política (Harguindéguy 2015; Lascoumes y Le Galés 2014). Se adopta la perspectiva teórica de los funcionarios públicos de nivel operativo (FPO), el eslabón final en la cadena de implementación. Estos funcionarios se distinguen de otros burócratas porque poseen dos cualidades (Lipsky 2010): por un lado, interactúan diaria y rutinariamente con los usuarios que reciben servicios públicos; por otro lado, poseen niveles significativos de autonomía y discrecionalidad, es decir, libertad para adaptar los fines, lineamientos y medios de una política en prácticas concretas destinadas para una población. Estas características los convierten en actores clave para comprender la puesta en marcha de una política: sus prácticas se vuelven la concreción de los fines y medios de una política en servicios específicos destinados para los usuarios (Lipsky 2010; Salej et al. 2016; Vedung 2015).

Para comprender la discrecionalidad de los FPO, este estudio centra su atención en dos marcos de referencia que son diferentes pero complementarios. El primero es el de Michael Lipsky (2010), quien plantea un abordaje centrado en los recursos que los funcionarios tienen para satisfacer la demanda de servicios. Para el autor, los FPO deben enfrentar una situación

de escasez crónica de recursos, como tiempo, experticia, información, entre otros, para poder cumplir con una demanda interminable de servicios. A esto se suma una serie de condiciones de trabajo que para Lipsky son propias del sector público: los objetivos de políticas son múltiples y contradictorios, los funcionarios deben someterse a varios mecanismos para evaluar su desempeño y tienen que trabajar con usuarios que, por lo general, son involuntarios. Ante esta situación, que Hupe y Buffat (2018) denominan una *brecha del servicio público*, los funcionarios de nivel operativo emplean mecanismos de compensación; en otras palabras, cumplen con sus funciones de manera tal que su carga laboral sea manejable. A pesar de ello, esto conduce a una afectación en la calidad de los servicios públicos (Lipsky 2010).

El segundo marco de referencia considera que los FPO actúan bajo la orientación de una *cultura local* que funciona como base cognitiva para la toma de decisiones (Cohen 2018; Maynard-Moody y Musheno 2003). Para Maynard-Moody y Musheno (2003), uno de sus rasgos centrales es el establecimiento de juicios de valor sobre la identidad del usuario. Los funcionarios de nivel operativo realizan una caracterización de las personas en torno a si son merecedoras o no de los servicios públicos. Dichas nociones las aprenden a lo largo de su vida profesional, en estrecha interacción con otros FPO, con quienes construyen aprendizajes pragmáticos acerca del ejercicio de una determinada profesión (Maynard-Moody y Musheno 2003). Asimismo, tales nociones se consolidan en la interacción cotidiana con los usuarios con quienes trabajan directamente. Para los autores, esta *cultura local* como base cognitiva hace que los funcionarios empleen prácticas basadas en juicios de valor sobre: (a) el usuario, (b) el ejercicio de la profesión y (c) la pertinencia de los instrumentos de las políticas públicas para el quehacer diario.

En el sector de la política educativa, los docentes son uno de los ejemplos clásicos de FPO (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003; Taylor 2007; Hohmann 2016). Los maestros enfrentan el desafío de cumplir con los propósitos de las políticas, planes y programas públicos, y adaptarlos a las necesidades específicas de los estudiantes y padres de familia (Vedung 2015). La literatura sobre los educadores como funcionarios de nivel operativo explora estos temas. Un ejemplo, es el empleo de la discrecionalidad de los profesores cuando tienen que aplicar currículos o reformas curriculares (Goldstein 2008; Gofen 2013; Timberlake 2014; Schnack 2016; Zulu et al. 2019). Se indaga además en cómo sus criterios profesionales los llevan a acatar o resistir los lineamientos curriculares emitidos a

nivel macro (Goldstein 2008; Gofen 2013). De igual forma, la literatura analiza situaciones en las cuales el profesorado debe concretar objetivos curriculares que son abstractos (Timberlake 2014; Schnack 2016), a la vez que inquiriere sobre aspectos relacionados a la preparación y los recursos de los que disponen para cumplir con los lineamientos curriculares de forma consistente con los propósitos de la política educativa (Timberlake 2014; Zulu et al. 2019). En general, los estudios sobre los docentes como FPO exploran cómo ellos responden a los requerimientos de las altas esferas del Gobierno, donde se toman decisiones, a menudo, de escala nacional.

En el actual contexto de pandemia, la discrecionalidad de los FPO al momento de implementar políticas ha sido tema de investigación. En el sector de la salud, Meza et al. (2021) encuentran que los FPO conceptualizan su trabajo como el cumplimiento de metas de salud pública, en vez de la tradicional práctica clínica. Los autores rescatan el papel que ha tenido la capacidad profesional para orientar el accionar de médicos y enfermeros. Musheno et al. (2021) observan que, por la pandemia, varias tareas de primera línea que comúnmente no se asociaban con los FPO cobraron relevancia. Como ejemplo, se menciona al trabajo no remunerado en el hogar con personas que necesitan cuidados y no pueden acceder a centros de salud. Respecto al sector educativo, Malandrino y Sager (2021) concluyen que los docentes recurren a su profesionalismo como recurso para educar en contextos de alta incertidumbre. En general, se observa un cambio en los roles y formas en que los FPO concretan su accionar, en el que también se incluyen a los educadores.

El escenario que los maestros enfrentan es uno en que la pandemia del Covid-19 ha desafiado a la capacidad de las políticas educativas para garantizar el derecho a la educación (ONU 2020a, 5). Según Schleicher (2020), la principal respuesta en materia de política educativa ha sido el cierre de las instituciones educativas. Como resultado, los Gobiernos han diseñado modalidades de educación remota para la situación de emergencia, incluyendo el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el teléfono y la impresión y entrega de materiales educativos (Schleicher 2020; ONU 2020a; CEPAL y UNESCO 2020). Adicionalmente, los Gobiernos han decidido modificar los currículos nacionales de manera que se ajusten a la modalidad de aprendizaje no presencial. La estrategia central ha consistido en priorizar aprendizajes o seleccionar los contenidos que se consideran más relevantes dadas las actuales circunstancias (Schleicher 2020; CEPAL y UNESCO 2020).

Ecuador ha seguido la tendencia internacional mencionada tras el cierre de las clases presenciales en marzo de 2020. Después de acordar lineamientos de acción con organizaciones internacionales como UNICEF y UNESCO (UNICEF y Mineduc 2020), el Ministerio de Educación propuso como objetivo de política continuar con los servicios educativos dentro de la actual situación de emergencia. Se trata, entonces, de una política para mantener la continuidad de la educación (PMCE) que posee tres instrumentos principales para su concreción (Mineduc 2020a, 2020b). El primero es el Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa (Mineduc 2020b), que establece mecanismos para continuar con los servicios educativos e incluye recursos digitales para los estudiantes y docentes, así como el uso de la radio y la televisión para cumplir con el propósito de la continuidad educativa (SITEAL 2020).

El segundo instrumento consistió en la creación de dos currículos que son adaptaciones del Currículo Educativo del 2016 (Mineduc 2019a). El primero es el Currículo Compactado para la Emergencia (Mineduc 2020a), que se caracteriza por seleccionar contenidos, destrezas y objetivos de aprendizaje que se consideran necesarios y logrables dentro del aprendizaje remoto. Meses después, se lanzó un Currículo Priorizado (2020e) que, aunque también recopila los contenidos esenciales, permite mayor flexibilidad a los maestros para hacer modificaciones. Ambos currículos enfatizan la importancia del uso de metodologías de enseñanza activas que fomenten la autonomía del educando, mientras que los padres y educadores asumen el rol de guías (Mineduc 2020d, 2020e, 2020f).

El tercer elemento central es el uso de las denominadas fichas pedagógicas, documentos semanales o mensuales que los profesores envían al alumnado (Mineduc 2020b, 2020e, 2020f). Dichas fichas contienen proyectos que los estudiantes realizan para aprender de manera interdisciplinaria y autónoma (Mineduc 2020b). A la par, los maestros deben asegurar canales de comunicación con los alumnos y padres de familia que, por lo general, se realiza mediante grupos de WhatsApp (Mineduc 2020b, 2020c, 2020d).

Pese a estos esfuerzos, existen problemas que dificultan el acceso del estudiantado a la modalidad de educación no remota que plantea la PMCE. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC 2018, 6), solamente el 37,2% de los hogares ecuatorianos tiene acceso a internet. Este porcentaje baja en las zonas rurales a un 16,1%; en cambio, en las zonas urbanas, la conectividad aumenta a un 46,6%. Es decir, hay un porcentaje considerable

de familias que carecen de acceso a internet. En este contexto, tanto las escuelas como sus docentes deben establecer mecanismos para asegurar que los estudiantes reciban los contenidos educativos (Mineduc 2020a, 2020b, 2020c). Esto implica que los maestros deben conseguir que los padres de familia se involucren en el proceso de educación remota de sus hijos.

Adicionalmente, la literatura temática sobre la educación remota por el Covid-19 advierte de las consecuencias a largo plazo que conlleva el cierre de las escuelas (ONU 2020a; Reimers y Schleicher 2020; Schleicher 2020). Por una parte, se estima un aumento generalizado de la deserción escolar debido a la imposibilidad de muchos alumnos de obtener los medios tecnológicos necesarios (ONU 2020a; Reimers y Schleicher 2020). Por otra parte, se prevé una pérdida en los aprendizajes alcanzados por el estudiantado, aun si los países implementan sistemas de educación no presencial (Kaffenberger 2020). Para Ecuador, esto conllevaría a un aumento del número de educandos cuya comprensión en lectura, matemáticas y ciencias es menor al nivel mínimo¹ (INEVAL 2018, 41). A la par, esto implicaría una posible reducción del número de alumnos matriculados (INEVAL 2018, 30).

Este escenario crítico, tanto para los maestros como para el alumnado y sus familias, es el que justifica la realización de este estudio. La pregunta de investigación es: ¿cómo los docentes emplean su discrecionalidad para aplicar los currículos para la emergencia? Se plantea una hipótesis de trabajo a partir de la revisión teórica y la literatura temática que ha surgido desde la llegada de la pandemia. Se establece que el profesorado emplea su discrecionalidad a través de prácticas adaptativas. Estas a su vez, se ven determinadas por dos criterios: los recursos disponibles para la acción educativa y las interpretaciones que los educadores hacen de la capacidad de aprendizaje de los estudiantes, el ejercicio de su profesión y la utilidad de los currículos para la emergencia.

La estrategia metodológica de esta tesis es el estudio de caso múltiple planteado por Yin (2018). Se planteó como unidad de análisis a los docentes que deben aplicar los currículos educativos de manera remota. Originalmente, esta investigación abordaba la implementación del Currículo del 2016 en condiciones de normalidad; esto es, en las aulas de clase de forma presencial. Debido al cierre de los establecimientos, se hicieron cambios en el objeto de

¹ Según la prueba PISA-D (INEVAL 2018, 41), 51% de los estudiantes ecuatorianos no alcanzaron el nivel 2, considerado mínimo, de lectura. Dicho porcentaje aumenta a un 57% en ciencias y a un 71% para matemáticas.

estudio y la estrategia metodológica de manera que pueda realizarse en la modalidad no presencial.

El capítulo 1 desarrolla con mayor profundidad los postulados teóricos y metodológicos que orientan este estudio. Primero, se esclarece la definición del análisis de las políticas públicas y el estudio de la implementación. Segundo, se caracteriza el marco general para comprender el problema de investigación centrado en los funcionarios públicos de nivel operativo. Se exploran los dos enfoques analíticos que explican el empleo de la discrecionalidad de los FPO: (a) el primero pone su atención en el dilema de los recursos públicos y (b) el segundo hace énfasis en la cultura como una base cognitiva para la toma de decisiones. Posteriormente, se presenta un estado del arte sobre el tema de investigación estudiado. Finalmente, se describe el diseño metodológico mencionado, que es el estudio de caso múltiple.

El segundo capítulo plantea una discusión temática sobre las políticas educativas y el currículo como un instrumento clave para las mismas. Luego se discute sobre el efecto que el Covid-19 ha tenido sobre los sistemas educativos y las respuestas a nivel de políticas para continuar con la educación de manera remota. Después, se realiza una descripción de la actual política educativa para mantener la continuidad de la educación, a la vez que se analizan los principales instrumentos para su ejecución: los planes educativos, los currículos para la emergencia y las fichas pedagógicas. También se presentan otros instrumentos empleados en la PMCE.

El capítulo 3 presenta los hallazgos del estudio de caso múltiple. Se emplean los marcos analíticos mencionados en el primer capítulo para comprender cómo las docentes emplean su discrecionalidad para aplicar los currículos para la emergencia de forma remota. En primer lugar, se identifican las condiciones de trabajo que las educadoras indican en sus testimonios. Posteriormente, se identifica cómo las maestras caracterizan al estudiante, al padre de familia, al currículo y a las fichas pedagógicas. A partir de lo mencionado, se presentan una serie de prácticas que las profesoras adaptan como respuesta. Finalmente, el apartado de conclusiones resume los resultados del trabajo de campo y se constata si la hipótesis de trabajo se cumple. Se plantean reflexiones sobre las implicaciones que los resultados obtenidos tienen para las políticas educativas y otros sectores de la política, y se establecen temas que pueden explorarse en futuras investigaciones.

Capítulo 1

Revisión de literatura y estrategia metodológica

El primer capítulo presenta los postulados teóricos y metodológicos que fundamentan esta investigación. La primera parte establece las características del análisis de las políticas públicas; se desarrolla sobre la implementación de dichas políticas y los dos abordajes para su estudio: el *top-down* o descendiente y el *bottom-up* o ascendente (Harguindéguy 2015). La segunda parte explica la perspectiva teórica de los funcionarios públicos de nivel operativo, presentando los marcos analíticos para comprender el empleo de la discrecionalidad: (a) aquel centrado en los recursos disponibles para la acción burocrática (Lipsky 2010) y (b) aquel que considera a la cultura como base para la toma de decisiones (Maynard-Moody y Musheno 2003). Asimismo, se expone el estado del arte sobre los docentes como FPO. Por último, la tercera parte establece la estrategia metodológica de la investigación: el estudio de caso múltiple como abordaje idóneo para la pregunta, objetivos e hipótesis. Se describen las unidades de análisis, selección de casos, métodos de recolección y análisis de datos. También se indican los medios para asegurar el rigor metodológico y las consideraciones éticas para el estudio.

1. Los problemas públicos, las políticas públicas y el análisis de las políticas públicas

Para esta investigación, es necesario establecer tres conceptos clave: lo público, los problemas públicos y las políticas públicas. En general, no existe un consenso general respecto a qué significan los tres términos, por la diversidad teórica y metodológica con las que son abordados (Roth 2014; Smith y Larimer 2017). Sin embargo, existen puntos en común en las teorizaciones disponibles en la literatura. Para Parsons (2007, 37), lo público es aquella parte de la vida humana que es, en esencia, colectiva. Según el autor, en los asuntos de interés público se considera necesaria la intervención del Gobierno o la sociedad para tomar medidas que competen a toda una población. Enfatiza además que lo público no es un asunto objetivo ni estable; las personas, organizadas en Gobiernos y agrupaciones, definen qué es público y qué es privado. Por ello, los problemas considerados públicos o privados cambian con el tiempo. Algunos ejemplos de asuntos públicos citados por este autor son: la salud, el transporte, la educación, el empleo, la cobertura y calidad de los servicios a la población, la transparencia y las finanzas públicas.

Ante la expectativa de intervención y regulación gubernamental, los Gobiernos enfrentan los problemas públicos a través de políticas públicas, es decir, acciones u omisiones que permiten responder ante situaciones de naturaleza pública (Roth 2014; Parsons 2007; Howlett et al. 2009). Roth (2014, 37-38) precisa que una política pública es la presencia de varios objetivos de acción declarados de interés general, con determinados recursos y vías de acción para concretarlos y una o varias organizaciones gubernamentales encargadas de su cumplimiento. Una segunda precisión del autor es diferenciar la política pública de un programa, plan o proyecto: el primero se refiere a los principios rectores de la acción gubernamental y los últimos a las acciones específicas para alcanzar objetivos concretos en el largo o corto plazo (Roth 2014, 39-47).

El análisis de las políticas públicas es el estudio, fundamentado en teorías, métodos y técnicas, del proceso en que las políticas surgen, se diseñan, se implementan y generan resultados (Roth 2014; Howlett et al. 2009; Smith y Larimer 2017; Parsons 2007). A diferencia de la ciencia política, que estudia la estructura del Gobierno y del Estado (Sartori 1999), o la filosofía política que reflexiona sobre el deber ser de los Gobiernos (Vallés 2006), el análisis de las políticas públicas estudia las acciones gubernamentales en respuesta a los problemas públicos y las razones por las que se toman determinados rumbos de acción (Howlett et al. 2009, 18; Fontaine 2015). De igual modo, este análisis provee directrices para sostener y mejorar las políticas que realizan las administraciones públicas (Grau y Mateos 2002). La disciplina aborda problemas de investigación, teorías, marcos analíticos y estrategias metodológicas variadas con un tema común: todas estudian la acción del Gobierno ante los asuntos públicos (Smith y Larimer 2017; Howlett et al. 2009; Roth 2014; Parsons 2007).

El estudio de las políticas públicas supone dos tipos de análisis que dependen de su fin último. Hill y Varone (2017) hacen referencia al análisis del proceso de las políticas públicas, el cual describe y explica el surgimiento, desarrollo, respuestas y resultados de dichas políticas. Luego, se encuentra el análisis *para* las políticas públicas, que consiste en levantar evidencias para proponer mejoras, cambios y continuaciones de una determinada política (Hill y Varone 2017; Grau y Mateos 2002). Este estudio se suscribe al primer tipo de análisis, cuya finalidad es comprender el proceso de implementación de las políticas públicas.

Una herramienta útil para analizar el proceso de las políticas públicas es esquematizarla como un ciclo lógicamente secuenciado en cinco fases: la puesta en agenda de los asuntos públicos, la formulación de alternativas por parte de los hacedores de política, la decisión de la vía más adecuada, la implementación y la evaluación (Kulac y Ozgur 2017; Howlett et al. 2016). Originalmente, este modelo fue planteado por Harold Lasswell en los años 50 para guiar la creación de políticas públicas. No obstante, aunque los estudios posteriores exponen la imposibilidad de un ordenamiento lógico en el diseño y creación de las políticas públicas, el modelo sirve como herramienta heurística porque segmenta analíticamente el proceso de la política en etapas (Roth 2014; Kulac y Ozgur 2017; Howlett et al. 2016).

1.1. Implementación de las políticas públicas y el análisis descendiente y ascendente

Esta investigación se centra en la etapa de implementación o puesta en práctica, que es el proceso en el cual las decisiones de política pública se concretan en acciones específicas (Harguindéguy 2015, 81). Estudiar la puesta en práctica supone definir el conjunto de instrumentos de políticas públicas o recursos gubernamentales empleados para la realización de una política (Howlett y Mukherjee 2017, 103). Este análisis exige además conocer los ámbitos y niveles de acción en que se concreta (Hupe y Hill 2002, 16). Asimismo, es pertinente identificar a los actores públicos y privados presentes en la misma, con sus respectivos intereses y creencias en torno a la política pública, sus metas e instrumentos (Lascoumes y Le Galés 2014, 19).

Lascoumes y Le Galés (2014, 33) conciben la implementación como “la entrada clave” para comprender las políticas públicas porque en esta etapa se constata cómo las intenciones de dichas políticas se materializan en una realidad concreta. Mientras, Harguindéguy (2015, 81) la considera una “fase polémica”, puesto que la literatura del siglo XX constató dos factores a tener en cuenta (Lascoumes y Le Galés 2014). En primer lugar, que las políticas no se ejecutan de un modo íntegro ni acorde a lo planificado. Más bien, implican un proceso complejo debido a la diversidad de actores, organizaciones, ideas e intereses involucrados en el mismo. Esto hace que las políticas, en su concreción, sean divergentes a lo planificado por los tomadores de decisiones e incluso fallen en determinados grados. En segundo término, dicha complejidad hace que el estudio de las políticas preste especial atención teórica y empírica a la etapa de implementación.

En la etapa de implementación se espera una coherencia y consistencia entre las metas de una política pública, los instrumentos y los actores que participan en dicho proceso (Hupe y Hill 2002; Howlett 2009). Por ello, las personas encargadas de diseñar e implementar las políticas juegan un papel clave, sobre todo por su capacidad para interpretar, modificar y subvertirse a los objetivos de las políticas o sus lógicas de implementación (Hupe y Hill 2002, 55). Para Barrett y Fudge (1981, citado por Hupe y Hill 2002, 55), la puesta en práctica de una política es un proceso mediado por actores, cada uno con presunciones diferentes a los tomadores de decisiones. Por ello, es importante analizar cómo los actores se orientan o no a alcanzar un mismo objetivo de políticas.

La complejidad de los estudios de implementación trajo como resultado la bifurcación en dos enfoques de análisis. El primero consiste en los análisis *top-down* o descendientes, que parten de los tomadores de decisiones y finalizan en los funcionarios de primera línea (Harguindéguy 2015; Smith y Larimer 2009). El segundo es el análisis ascendente o *bottom-up*, que estudia la puesta en marcha en las localidades donde se concreta la política pública (Harguindéguy 2015; Smith y Larimer 2009; Lascoumes y Le Galés 2014). Estas aproximaciones mantienen aspectos en común, a la vez que centran su atención en factores diferentes del proceso de implementación.

El análisis descendente o *top-down* estudia la cadena de autoridad existente entre los tomadores de decisiones, los organismos de rango medio y las agencias de nivel operativo (Harguindéguy 2015; Smith y Larimer 2009, 2017; Sabatier 1986). Este enfoque observa cómo se define la política pública en las esferas más altas de decisión y se concreta en acciones coordinadas mediante una combinación de instrumentos (Linder y Peters 2006; Howlett y Mukherjee 2017). El proceso de implementación de la política se estudia a partir de la evaluación de la consistencia entre lo planteado por los decisores y las acciones ejecutadas por los administradores y burócratas (Harguindéguy 2015). El análisis *top-down* suele aplicarse en políticas con poca ambigüedad en sus directrices de acción y en las que existen bajos niveles de conflicto entre las organizaciones encargadas de su puesta en práctica (Smith y Larimer 2009, 173-174).

Harguindéguy (2015, 83-91) señala cuatro temas recurrentes en los estudios *top-down*. Primero, la descoordinación entre los actores responsables de ejecutar una política, que surge debido a la acumulación de funcionarios y organizaciones encargadas, más una ambigüedad

sobre las metas y medios para implementar una política. Segundo, la implementación es vista como un sistema o conjunto de unidades que interactúan entre sí; por ello, es necesario que los actores alcancen consensos sobre las metas y medios de una política. Tercero, las estrategias de los actores para conseguir sus intereses en torno a una política pública. Cuarto, los diseños institucionales o la capacidad de los Gobiernos para plantear intervenciones efectivas para los problemas públicos (Sabatier y Mazmanian 1980).

El análisis ascendente o *bottom-up* estudia la puesta en marcha “desde sus últimas consecuencias y *remontan* la cadena de mando hasta los actores que tomaron la decisión de dicha implementación” (Harguindéguy 2015, 91). A diferencia de los enfoques descendientes, los ascendentes estudian los comportamientos de los implementadores y su interacción con los ciudadanos destinatarios de una política pública (Smith y Larimer 2009, 168). Los actores ubicados al final de la cadena de implementación se vuelven el objeto central del análisis, generando espacios de acción que materializan la puesta en práctica de una política (Lascoumes y Le Galés 2014).

El enfoque ascendente emergió como crítica hacia la perspectiva *top-down* que relega la perspectiva de los actores locales (Sabatier 1986). En lugar de centrarse en los tomadores de decisiones de los niveles más altos del poder ejecutivo (presidentes, ministros, secretarios), legislativo (diputados) o judicial (fiscales, jueces), los estudios *bottom-up* observan a los burócratas: aquellos funcionarios de rangos jerárquicos medios y bajos, cuya función consiste en el cumplimiento cotidiano de aquellas tareas que concretan las políticas públicas (Howlett et al. 2009, 69). Los análisis ascendentes identifican las redes de actores locales encargados de entregar los servicios públicos y los intercambios que ocurren entre ellos, las organizaciones a las que pertenecen y la ciudadanía receptora de la política pública (Sabatier 1986; Harguindéguy 2015). Para Sabatier (1986, 32), en estas redes se observa cómo las metas, intereses, estrategias, actividades y contactos de sus miembros determinan la puesta en práctica de una política pública.

Según Lascoumes y Le Galés (2014, 41), la implementación produce “sistemas de orden local de acción pública, más o menos bien integrados entre ellos y que conforman la acción pública nacional”. Esto ocurre por la ambigüedad que existe cuando se comunican los programas de políticas públicas a las organizaciones locales, así como también por la existencia misma de los actores y las interacciones entre ellos (Lascoumes y Le Galés 2014; Sabatier 1986;

Harguindéguy 2015). La complejidad del proceso de implementar políticas públicas se explica por: (a) la naturaleza interactiva de la red de actores presentes y (b) las interpretaciones que estos realizan del contenido de las políticas públicas (Lascoumes y Le Galés 2014).

Harguindéguy (2015) identifica cuatro corrientes de investigación *bottom-up* que ubican a los implementadores como los protagonistas en los análisis. Estas son:

- (a) Los estudios sobre la negociación del orden social. Según Barrett y Fudge (1981, citado por Harguindéguy 2015), la puesta en práctica es un proceso marcado por la capacidad de los funcionarios de alto nivel de convencer a sus subalternos de que implementen las políticas según sus expectativas.
- (b) Los estudios de las redes de actores o una estructura de implementación cuyos integrantes realizan alianzas entre ellos según sus intereses.
- (c) Las investigaciones que analizan cómo los Gobiernos permiten u obstaculizan la participación ciudadana en los procesos de ejecución de las políticas (Mischen y Sinclair 2009, citado por Harguindéguy 2015, 94; Bobrow y Dryzek 1987).
- (d) Los análisis centrados en los funcionarios públicos de nivel operativo, aquellas personas que tienen un trato directo y rutinario con el público. Esta corriente, iniciada con Michael Lipsky (2010), se enfoca en una cualidad de los FPO: su discrecionalidad o capacidad para tomar decisiones respecto del tipo de servicio público que recibe la ciudadanía (Lipsky 2010; Lascoumes y Le Galés 2014, 43). Los funcionarios son *policymakers*, ya que los resultados de la implementación de una política dependen significativamente de las decisiones que toman (Smith y Larimer 2009, 167).

2. Los funcionarios públicos de nivel operativo

Los funcionarios públicos de nivel operativo son burócratas del sector público que se distinguen de otros porque interactúan rutinariamente con la ciudadanía en el transcurso de su trabajo; además, poseen niveles sustanciales de discrecionalidad y autonomía para cumplir con sus labores (Lipsky 2010). Incluye a profesionales tales como docentes, psicólogos, médicos, policías, trabajadores sociales, enfermeros, entre otros, cuyo trabajo consiste en implementar una política pública a través de la entrega rutinaria de sus servicios a la ciudadanía (Lipsky 2010; Vedung 2015; Tummers y Bekkers 2014; Maynard-Moody y Musheno 2003). Lipsky (2010) los concibe como *policymakers* porque sus interacciones

cotidianas con la ciudadanía, caracterizadas por el empleo de la discrecionalidad y la autonomía, concretan la política pública. Esta investigación se adscribe a la proposición mencionada porque los docentes, al usar su discrecionalidad, materializan aspectos clave de la política educativa destinada para el estudiantado (Lipsky 2010; Hohmann 2016). Aunque existan leyes, currículos, instructivos y autoridades que regulan la educación pública, son los maestros quienes toman la última decisión sobre cómo concretarlos en prácticas educativas dirigidas a los estudiantes (Hohmann 2016).

La discrecionalidad es el grado de libertad que los burócratas poseen para decidir sobre sus propias acciones (Lipsky 2010; Vedung 2015). En el caso de los FPO, varias características de su trabajo explican por qué está presente esta cualidad. Primero, la escasez de tiempo, recursos e información motivan a los funcionarios a emplear su discrecionalidad como estrategia para cumplir con las tareas asignadas y las expectativas que sus supervisores y la ciudadanía tienen de su trabajo (Lipsky 2010; Hupe y Buffat 2018; Tummers y Bekkers 2014). Segundo, la proliferación de reglas y responsabilidades obliga a que los funcionarios escojan las normas más pertinentes para entregar los servicios a los usuarios (Lipsky 2010, 14). Tercero, los FPO trabajan con individuos o grupos reducidos de personas (Hohmann 2016; Taylor 2007; Vedung 2015). Los organismos gubernamentales no poseen la competencia ni el tiempo para decidir qué tipo de servicio recibirá cada usuario según su necesidad. Las organizaciones delegan estas decisiones a los funcionarios públicos de nivel operativo, lo cual implica otorgarles un grado de discrecionalidad (Lipsky 2010; Vedung 2015).

Los FPO también actúan como *policymakers* por su relativa autonomía frente a las organizaciones. Lipsky indica que los funcionarios pueden discrepar de los objetivos o procedimientos impuestos por las autoridades jerárquicas superiores, dado que tienen sus propios intereses y estos pueden causar inconformidad y discrepancia con los objetivos de las políticas públicas (Lipsky 2010, 16-18; Goldstein 2008; Musheno y Maynard-Moody 2015). Esta expresión de la autonomía es visible, pues los FPO pueden decidir la manera en la que entregan sus servicios a la ciudadanía (Lipsky 2010).

Lipsky identifica *características situacionales* del trabajo a nivel operativo que permiten a los funcionarios ejercer su autonomía. En primer lugar, los FPO tienen un rol diferente al de los administradores, jefes o directores (Lipsky 2010; Vedung 2015; Taylor 2007; Hill y Hupe

2007). Esto conlleva que tengan diferentes prioridades respecto a cuáles son y cómo deberían realizarse las tareas de servicio público rutinarias. Un funcionario puede considerar legítima la autoridad de su jefe, pero discrepar de sus expectativas y mandatos. Para Lipsky (2010) y Goldstein (2008), dichos jefes buscan constreñir la autonomía de los FPO para que sus acciones se ajusten a sus expectativas, mientras que los últimos desean expandir su libertad para actuar según sus intereses.

Una segunda característica es que los funcionarios de nivel operativo suelen tener recursos para la resistencia (Lipsky 2010). Un ejemplo es la afiliación de los funcionarios en sindicatos, gremios y uniones que dan protección legal; con ello, se facilita su capacidad para expresar sus intereses y desacuerdos respecto a sus condiciones de trabajo o la modalidad en que se entrega un servicio público (Lipsky 2010; Evans 2019).

La constatación de la autonomía de los FPO surge de una comprensión *bottom-up* del proceso de implementación de las políticas públicas. Según Lascoumes y Le Galés (2014, 42-43), las organizaciones y funcionarios encargados de implementar una política tienen capacidades estratégicas e interpretativas. Estos actores no necesariamente se subvierten a la ley, pero la aplican según su criterio discrecional. Los funcionarios forman parte del entramado de actores insertos en el espacio local de implementación: son individuos con agencia que asimilan, interpretan y adaptan los lineamientos emanados desde arriba según sus intereses y las características del contexto local donde operan (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003).

La discrecionalidad y la autonomía no explican los resultados de una política en su totalidad. El diseño de una política, la coherencia entre objetivos e instrumentos y la coordinación entre las organizaciones encargadas también son factores determinantes (Harguindéguy 2015; Howlett et al. 2011; Peters 2018). A pesar de ello, los FPO toman decisiones redistributivas y asignativas de recursos para los ciudadanos (Lipsky 2010, 8; Vedung 2015). Sus acciones afectan directamente a las personas y contribuyen al proceso de construcción del orden social (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003; Bifulco 2017). Los funcionarios son agentes que canalizan las ideas de bienestar que se intentan alcanzar con las políticas públicas (Hupe et al. 2015; Brodtkin 2015; Lascoumes y Le Galés 2014; Bifulco 2017). Según Bannink et al. (2015), el trabajo de los FPO se resume en implementar una política pública en conformidad con reglas abstractas y generales y aplicar dichas reglas a casos específicos. Esto

hace relevante estudiar a dichos funcionarios: el empleo que hacen de su discrecionalidad incide en el proceso de implementación de una política pública.

2.1 Factores estructurantes de la discrecionalidad

Un tema de estudio sobre los FPO son los factores que explican sus prácticas discrecionales (Lipsky 2010; Hupe y Buffat 2018; Vedung 2015; Thomann et al. 2018; Cohen 2018; Maynard-Moody y Musheno 2003; Musheno y Maynard-Moody 2015). Se presentan dos marcos analíticos: el primero analiza la disponibilidad o ausencia de recursos para afrontar las labores cotidianas, mientras que el segundo estudia la cultura como base cognitivo-moral que permite a los funcionarios realizar juicios de valor y tomar decisiones discrecionales.

2.1.1. La disponibilidad o escasez de los recursos

El primer marco analítico centra su explicación en los recursos de los que los FPO disponen o carecen para realizar sus acciones burocráticas. Este parte de la obra de Lipsky (2010) respecto a las maneras en que los funcionarios entregan servicios a la ciudadanía. Su hipótesis consiste en que, por lo general, la demanda de servicios públicos sobrepasa los recursos que los FPO tienen para proveerlos. Esto, sumado a una serie de condiciones de trabajo propias del nivel operativo, hace que los funcionarios opten por emplear prácticas para reducir su carga laboral. Según Lotta y Pires (2019, 89), este marco retrata a los FPO como actores racionales que emplean su discrecionalidad para su autoconservación debido a un contexto laboral complejo, adverso y que exige inmediatez.

Con “recursos”, Lipsky (2010, 29) se refiere a los elementos que posibilitan el trabajo de los FPO. Para el autor, el primer recurso es el tiempo que los funcionarios poseen para atender al mayor número de usuarios de la mejor manera posible. El segundo recurso es la información que los funcionarios tienen de los destinatarios: sus problemas, características y necesidades. El tercero es la experticia o la capacidad del funcionario de nivel operativo para enfrentar las complejidades relacionadas a su trabajo; más que a la formación académica, se refiere al saber práctico necesario para tratar las situaciones diarias de los usuarios. El cuarto recurso incluye los insumos materiales que posibilitan el trabajo, como computadores, teléfonos, manuales, entre otros. Los FPO de una organización constituyen un recurso humano importante, pues asumen la atención de la ciudadanía y alivianan la carga laboral de los demás funcionarios. Finalmente, se encuentran los recursos psicológicos o mecanismos que los funcionarios de

nivel operativo utilizan para regular el comportamiento de los usuarios (Lipsky 2010, 27-39, 93), como emplear felicitaciones para fomentar la participación estudiantil.

Dichos recursos están presentes en el trabajo de nivel operativo. Así, un docente posee un periodo de tiempo determinado para impartir las asignaturas de un currículo y atender las necesidades estudiantiles individuales. Durante el año escolar, el maestro conocerá las particularidades de cada alumno, como su comportamiento, fortalezas y debilidades para cada materia. Su formación docente, más los años de experiencia, le otorgan un grado de experticia para ejercer la profesión. Como resultado de su práctica, los profesores emplearán mecanismos psicológicos para regular sus interacciones con los usuarios. Por último, el docente educa solo a un grupo específico de estudiantes; los demás se encargan del resto.

En relación a estos recursos, Lipsky (2010, 27-39) argumenta una escasez crónica e irresoluble. La razón de ello recae en la lógica con que opera el servicio público: a mayor oferta disponible de servicios o recursos para la ciudadanía, mayor demanda de los mismos. El patrón común es que la demanda de servicios sobrepase la oferta. Para Lipsky (2010, 34-35), la *demanda* de servicios públicos no solo es el interés ciudadano por un servicio; también representa los mecanismos del Gobierno para incentivar el deseo ciudadano de recibir un servicio. Cuando los Gobiernos expanden la oferta de servicios públicos, también están fomentando la demanda de los mismos.

Según Hupe y Hill, los FPO operan o bien bajo un imperativo de acción, o bien por la obligación profesional y moral de entregar sus servicios a la población. Las organizaciones y mecanismos del servicio público imponen este imperativo a los funcionarios al exigirles que atiendan a más usuarios con una mejor calidad de atención (Hupe y Hill 2007, 281; Hupe y Buffat 2018, 259). A pesar de ello, este principio de acción no siempre viene acompañado de una provisión adecuada y suficiente de recursos (Lipsky 2010; Hupe y Buffat 2018).

Lipsky menciona otras condiciones de trabajo de los FPO que también inciden en esta tendencia a la escasez de recursos para la acción burocrática. En primer lugar, Lipsky resalta los *objetivos de la política* y la *medición del desempeño*. El autor indica que los funcionarios laboran en organizaciones cuyos objetivos son ambiguos y conflictivos, como el que un docente deba cumplir con todos los contenidos de un currículo en un aula y que al mismo tiempo deba atender las necesidades educativas particulares de los estudiantes. Los objetivos

de una política y de las organizaciones encargadas de cumplirlos suelen acumularse en el tiempo, provocando una saturación de metas y ordenamientos. Lipsky también indica que dichos objetivos son idealistas y etéreos, por lo que suelen carecer de especificidad y detalle (Lipsky 2010, 40-53).

Lipsky señala que los FPO tienden a pensar en metas centradas en los usuarios individuales, sin embargo, estas conflictúan con tres clases de objetivos que buscan las organizaciones, los supervisores y las políticas en general. Primero están las *metas sociales*, aquellas que buscan generar comportamientos deseados en la totalidad de la población destinataria de un servicio, por ejemplo, que se fomente una educación orientada a la ciudadanía y la disciplina. En segundo plano, están las *metas de la organización* o la necesidad de las instituciones de procesar el trabajo con rapidez y eficiencia. En tercer lugar, están las *expectativas del rol de los FPO*. Para Lipsky, los funcionarios reciben distintas presiones acerca de qué deberían hacer. Por un lado, está la opinión y expectativas del público y los usuarios. Por el otro, están los colegas u otros FPO que dan referencias acerca de cómo entregar un servicio (Lipsky 2010, 41-47).

Los mecanismos para medir el desempeño de los funcionarios tienden a ser problemáticos. Para Lipsky (2010, 48-53), es difícil evaluar la calidad del trabajo de los funcionarios porque existen bastantes variables a considerar para que la medición del desempeño sea realista. La ambigüedad, contradicción y poca claridad de los objetivos también dificulta la efectiva medición de los mismos. Cuando las organizaciones del sector público fijan estándares de desempeño, estas no contemplan todas las acciones que realizan los FPO.

Un ejemplo es el uso de indicadores cuantitativos para evaluar el desempeño (Kuhlmann 2019; Lipsky 2010). Existen importantes facetas del trabajo que no se reflejan en estos índices o indicadores (Maynard-Moody y Musheno 2003). Así, cuando se miden estándares de aprendizaje estudiantil, no se ilustran las prácticas de los maestros que permitieron alcanzar un determinado estándar. Para Brodtkin (2018), la misma discrecionalidad de los funcionarios dificulta la capacidad de medir su desempeño. Al utilizar dichos mecanismos, se les restringe su capacidad para tomar decisiones discrecionales (Brodtkin 2018; Taylor 2007; Tummars y Bekkers 2014).

Para Lipsky (2010), otra condición del trabajo de los funcionarios públicos de nivel operativo es que trabajan con ciudadanos que son *usuarios involuntarios*. Dichas personas no pueden escoger el servicio que reciben, como en el caso de un estudiante de una familia de bajos recursos que solo puede acceder a la educación pública en el plantel asignado. En estas circunstancias, los usuarios tienen menos margen de libertad para criticar, corregir y hacer rendir cuentas a los FPO. Esto es un desincentivo para que el funcionario y la organización provean servicios de calidad.

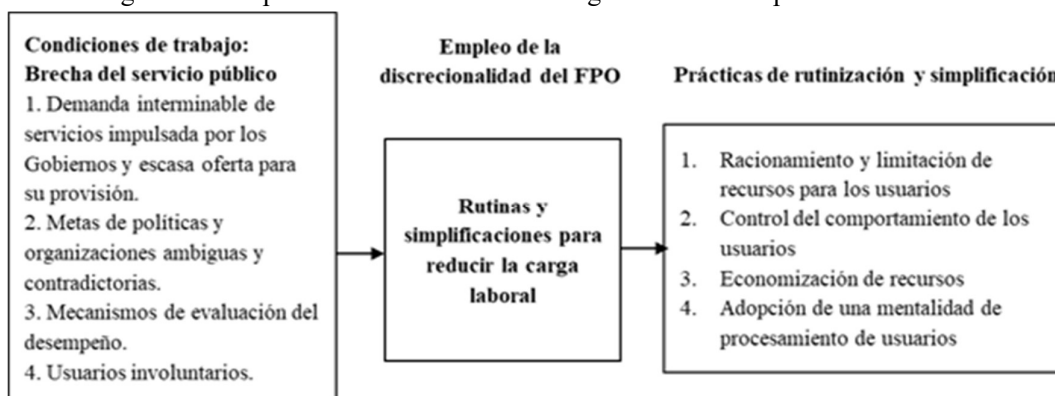
No obstante, Lipsky (2010) señala que los destinatarios del servicio pueden ejercer presión en el desempeño de los FPO cuando la evaluación de los mismos consiste en medir el efecto de sus servicios en la vida de los usuarios. Un ejemplo es cuando un docente es evaluado según las calificaciones de sus estudiantes y su capacidad de manejar el clima del aula. El maestro buscará que su estudiantado confíe en él, lo obedezca, apruebe el año lectivo. Los funcionarios públicos de nivel operativo deben, en cierta medida, ganarse la complicidad u obediencia de los destinatarios del servicio.

En resumen, las condiciones de trabajo de los FPO se caracterizan por lo que Hupe y Buffat (2018) denominan una *brecha en el servicio público*. Es una inconsistencia entre las metas de políticas que un Gobierno plantea y los recursos que otorgan a las organizaciones y funcionarios. Frente a esta brecha, Lipsky argumenta que los FPO emplean su discrecionalidad por medio del desarrollo de rutinas y simplificaciones. La finalidad es reducir la complejidad de su trabajo, aliviar la carga laboral que implica cumplir con todas las expectativas puestas sobre ellos y proveer servicios satisfactorios, aunque no ideales ni óptimos (Lipsky 2010; Salej et al. 2016). Lipsky (2010, 86) y Vedung (2015) identifican cuatro tipos de prácticas que emergen en función de las condiciones de trabajo y que dan forma a la política pública que la ciudadanía recibe:

- (a) Racionar o limitar servicios (Lipsky 2010, 81-116). Para manejar la demanda creciente de servicios, los FPO buscan limitar el acceso de los usuarios y sus demandas de servicio. Esto decanta en prácticas como asignar costos monetarios por su trabajo, hacer esperar a algunos destinatarios mientras atienden a otros, ofrecer o retener información importante a determinadas personas, sancionar psicológicamente a otros para que no soliciten servicios y favorecer a aquellos usuarios que se consideran tienen más posibilidades de éxito.

- (b) Controlar el comportamiento de los destinatarios del servicio (Lipsky 2010, 117-124). Esta serie de prácticas consisten en estructurar la manera en la que ocurren las interacciones entre los FPO y los usuarios, a fin de obtener la complicitad y obediencia de los últimos. Algunos ejemplos de estas prácticas son: estructurar las interrelaciones entre los funcionarios y los destinatarios para controlar las condiciones en las que se provee el servicio, imponer el propósito de dichas interacciones, así como definir lugares, tiempos y modos de interacción, y sancionar a los usuarios si no acatan los requerimientos preestablecidos para acceder a un servicio público.
- (c) Economizar los recursos (Lipsky 2010, 125-132). Para conservar los recursos y hacer su trabajo más manejable, los FPO llevan a cabo las siguientes prácticas: asignar un tiempo libre en caso de que sucedan situaciones imprevistas, filtrar los usuarios para determinar cuáles de ellos necesitan una atención más individualizada, tomar decisiones sin involucrar a los destinatarios, evitar reacciones negativas, hacer remisiones o delegar casos a otros funcionarios y, por último, *rubberstamping*, es decir, procesar automáticamente un asunto sin prestar suficiente consideración a las particularidades del usuario.
- (d) Adoptar una *mentalidad de procesamiento de usuarios* (Lipsky 2010, 140-156). Consiste en adaptaciones psicológicas de los FPO para atender a una cantidad considerable de usuarios de una manera que consideran satisfactoria, mas no óptima. En vez de un trato integral, los funcionarios atienden a los destinatarios de un modo rápido, aunque superficial. Interiorizan una definición personal de sus objetivos en el trabajo para así racionalizar y justificar la entrega de un servicio que no es ideal, pero es el posible. La Figura 1.1. resume el marco analítico expuesto.

Figura 1.1. Empleo de la discrecionalidad según los recursos para la acción burocrática



Fuente: Datos tomados de Lipsky 2010, Hupe y Buffat 2018, Vedung 2015 y Salej et al. 2016.

2.1.2 La cultura como base para la interpretación y toma de decisiones

El segundo marco analítico considera que la cultura de una organización y profesión específicas proveen una base cognitiva y valorativa para que los FPO decidan cómo entregar un servicio público a la población (Cohen 2018; Evans 2019; Maynard-Moody y Musheno 2003; Musheno y Maynard-Moody 2015). Es decir, que esta genera presunciones y creencias socializadas entre los funcionarios que orientan sus prácticas discrecionales. Se estudian tres facetas en las cuales la cultura incide en las decisiones que toman los FPO: (a) en el trato que merecen los usuarios, (b) la manera en que debe ejercerse su profesión y (c) las formas prácticas en que una política pública debe implementarse hacia una población y localidad específicas. Es un abordaje diferente de la discrecionalidad que plantea Lipsky (2010), ya que la atención recae en la dimensión cultural y valorativa que subyace a la toma de decisiones de los FPO.

Es necesario comprender qué se entiende por cultura en el contexto de las organizaciones y funcionarios de nivel operativo. Cohen (2018), citando a Wildavsky (1987), define a la cultura como un acervo de presunciones básicas, valores, normas comportamentales y símbolos que se aprenden por medio de un proceso de socialización dentro de las instituciones. Por otra parte, Ostergaard define a la cultura, dentro del contexto de las burocracias y sus funcionarios, como la reproducción de un sentido de *peoplehood*, una identidad de los ciudadanos de una nación. Para la autora, los funcionarios y las organizaciones públicas reproducen nociones de *peoplehood* en los servicios que entregan a la ciudadanía (Ostergaard 2019, 103). Esto conlleva que exista una dimensión normativo-moral en la entrega de los servicios públicos.

La acción que realiza el Gobierno por medio de sus burocracias transmite ideas acerca de qué se considera valioso y deseable por parte del Estado y de los ciudadanos (Ostergaard 2019; Bifulco 2017). En el nivel operativo, los FPO reproducen estas nociones culturales y normativas de identidad del ciudadano (Ostergaard 2019; Hupe y Hill 2007). Entonces, la cultura supone una base cognitiva y moral reproducida en los sistemas burocráticos, pues genera nociones normativas que permiten a los funcionarios públicos de nivel operativo percibir y evaluar a los usuarios y las circunstancias de su trabajo.

Wagenaar (2020, 265-266) propone otra aproximación para comprender a la cultura como base cognitiva, a partir del concepto que establece del término *práctica*. La discrecionalidad

de los FPO se materializa en el aprendizaje rutinario de la misma. Para el autor, existen cuatro premisas que subyacen a la realización de toda práctica: (a) permite una construcción de la realidad mediante el involucramiento práctico de la persona en el mundo, (b) ocurre en un tiempo y espacio delimitados, por ejemplo, en un aula de clase, (c) es relacional; es decir, se fundamenta en la interacción que las personas tienen con los objetos, lugares y otras personas, y (d) está basada en lo que Charles Taylor (1995, 57, citado por Wagenaar 2020, 266) denomina comprensión contextual, o *background understanding*, que refiere a un sistema de conocimientos, experiencias, afirmaciones, estereotipos y prejuicios que estructuran la realización de una práctica. Esto es relevante, pues esta comprensión contextual es socializada; refleja tradiciones, normas y la presión de los colegas, y es aprendida a través del diálogo de un funcionario con otros. En otras palabras, representa una base cognitiva para tomar decisiones.

Se presentan tres facetas en las cuales la cultura incide en el empleo de la discrecionalidad. Primero, la cultura opera como insumo que permite a los funcionarios de nivel operativo hacer juicios de valor sobre los destinatarios de los servicios públicos (Maynard-Moody y Musheno 2003; Musheno y Maynard-Moody 2015; Hasenfeld 2000). Maynard-Moody y Musheno afirman que los FPO se dejan llevar por las apariencias de los usuarios, lo que hace que construyan identidades de los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos (Maynard-Moody y Musheno 2003, 7, 91). Dichas identidades provienen de presunciones y creencias socializadas en las organizaciones respecto a qué constituye una persona buena o mala, merecedora o no de un determinado servicio público (Maynard-Moody y Musheno 2003; Hasenfeld 2000).

Según Hasenfeld (2000), el trabajo con personas involucra una serie de presunciones morales sobre: (a) el valor social de una persona, (b) el grado de responsabilidad que el ciudadano tiene respecto al problema por el que solicita los servicios públicos, (c) la capacidad que el FPO cree que la persona tiene para cambiar o mejorar su situación, (d) los resultados deseados por la persona y (e) si el funcionario concibe a la persona como un objeto o un sujeto. A partir de estos juicios, los FPO toman una decisión sobre el trato que merece un usuario (Maynard-Moody y Musheno 2003; Hasenfeld 2000, 329).

A modo de ejemplo, un docente de una escuela puede esforzarse más para educar de modo inclusivo a un estudiante con una discapacidad intelectual. En cambio, relegaría a otro sin

discapacidad con riesgo de reprobación un año lectivo. El maestro puede observar que el primer alumno se esfuerza más que el otro y tiene familiares involucrados en sus estudios. Dado que el esfuerzo y la participación de la familia son altamente valorados e inculcados en los entornos escolares, el funcionario juzgaría positivamente al educando y a su familia.

La segunda faceta donde se observa la incidencia de la cultura es en la identidad profesional y personal a la que se adhiere el FPO (Maynard-Moody y Musheno 2003; Evans 2019). Según Maynard-Moody y Musheno (2003, 20), el pertenecer a una determinada profesión construye un sentido de identidad que incide en las decisiones que los funcionarios de nivel operativo toman sobre los usuarios. Para Evans (2019), las profesiones constituyen una identidad que trasciende a las funciones y objetivos que los FPO deben cumplir en las organizaciones. En las identidades profesionales, compartidas entre colegas, se enraízan profundos valores y compromisos normativos de acción que guían la toma de decisión (Evans 2019; Maynard-Moody y Musheno 2003; Musheno y Maynard-Moody 2015; Goldstein 2008). Las ideas del deber ser del ejercicio de una profesión decantan en prácticas específicas al momento de entregar servicios públicos a la población (Evans 2019; Maynard-Moody y Musheno 2003).

La tercera faceta en que se observa la incidencia de la cultura es en la interpretación de los FPO sobre la utilidad y pertinencia de la política pública para su trabajo cotidiano (Gofen 2013; Goldstein 2008; Cohen y Klenk 2019). Gofen argumenta que los funcionarios pueden divergir con los supervisores y tomadores de decisiones respecto a cómo implementar una política. Un tipo de divergencia se basa en las consideraciones morales (Gofen 2013, 476): los FPO se oponen a la política porque atenta contra sus derechos, obligaciones y responsabilidades y las de los usuarios. Los funcionarios públicos de nivel operativo también pueden subvertir los objetivos de una política u organización cuando contradicen un imperativo profesional (Gofen 2013; Goldstein 2008; Hupe y Hill 2007). Otro tipo de divergencia deriva de una orientación pragmática que los FPO tienen hacia las políticas que implementan (Maynard-Moody y Musheno 2003, 23): si los objetivos e instrumentos de la política no encajan en la sabiduría práctica que diariamente construyen los funcionarios, entonces van a discrepar de los estipulados de la política, sus instrumentos e instituciones.

Las condiciones de trabajo de los funcionarios de nivel operativo suscitan espacios donde emergen la socialización de presunciones y creencias sobre el usuario, la profesión y la manera en que se implementa una política pública. En primer lugar, el trabajo de los FPO se

realiza en una interacción rutinaria, personal y cercana con los usuarios, que les permite construir una identidad acerca de quién es el destinatario del servicio y los rasgos que lo definen (Maynard-Moody y Musheno 2003; Goldstein 2008; Gofen 2013; Hasenfeld 2000). De manera paralela, se construye un vínculo afectivo entre el funcionario y los usuarios. Para Maynard-Moody y Musheno (2003, 44), lo personal y lo profesional se entremezclan en el trabajo a nivel operativo, generando espacios en los que los FPO toman decisiones en función de una valoración moral-emocional de los destinatarios. Esto conlleva acciones derivadas de sentimientos de preocupación y cuidado hacia el usuario o, por el contrario, de rechazo e invalidación hacia ellos.

En segundo término, los funcionarios no conceptualizan su trabajo como la implementación de una política pública. Más bien, los FPO las caracterizan en función de las relaciones que mantienen con los usuarios a quienes entregan sus servicios (Maynard-Moody y Musheno 2003, 44; Gofen 2013, 476; Goldstein 2008). Esta condición se asocia a la anterior, porque el trabajo a nivel operativo se concreta en las interacciones con las personas.

Por último, los espacios de trabajo de los FPO fomentan la socialización de experiencias colectivas respecto a la entrega de un servicio público. Maynard-Moody y Musheno (2003, 51) mencionan que los funcionarios de nivel operativo de una organización comparten sus experiencias y construyen un sentido de identidad compartida a partir de su autoidentificación profesional y su posición dentro de los sistemas de servicio público. Existe entre ellos la tendencia de formar lazos, a los que se suma la presencia de sindicatos o gremios de protección de los derechos del trabajador. Dichos espacios también se definen en torno a la generalmente tensa relación entre los FPO y sus supervisores (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003). Las discrepancias compartidas son oportunidades para socializar experiencias, creencias y opiniones comunes sobre cómo debería ser el servicio público (Maynard-Moody y Musheno 2003, 55).

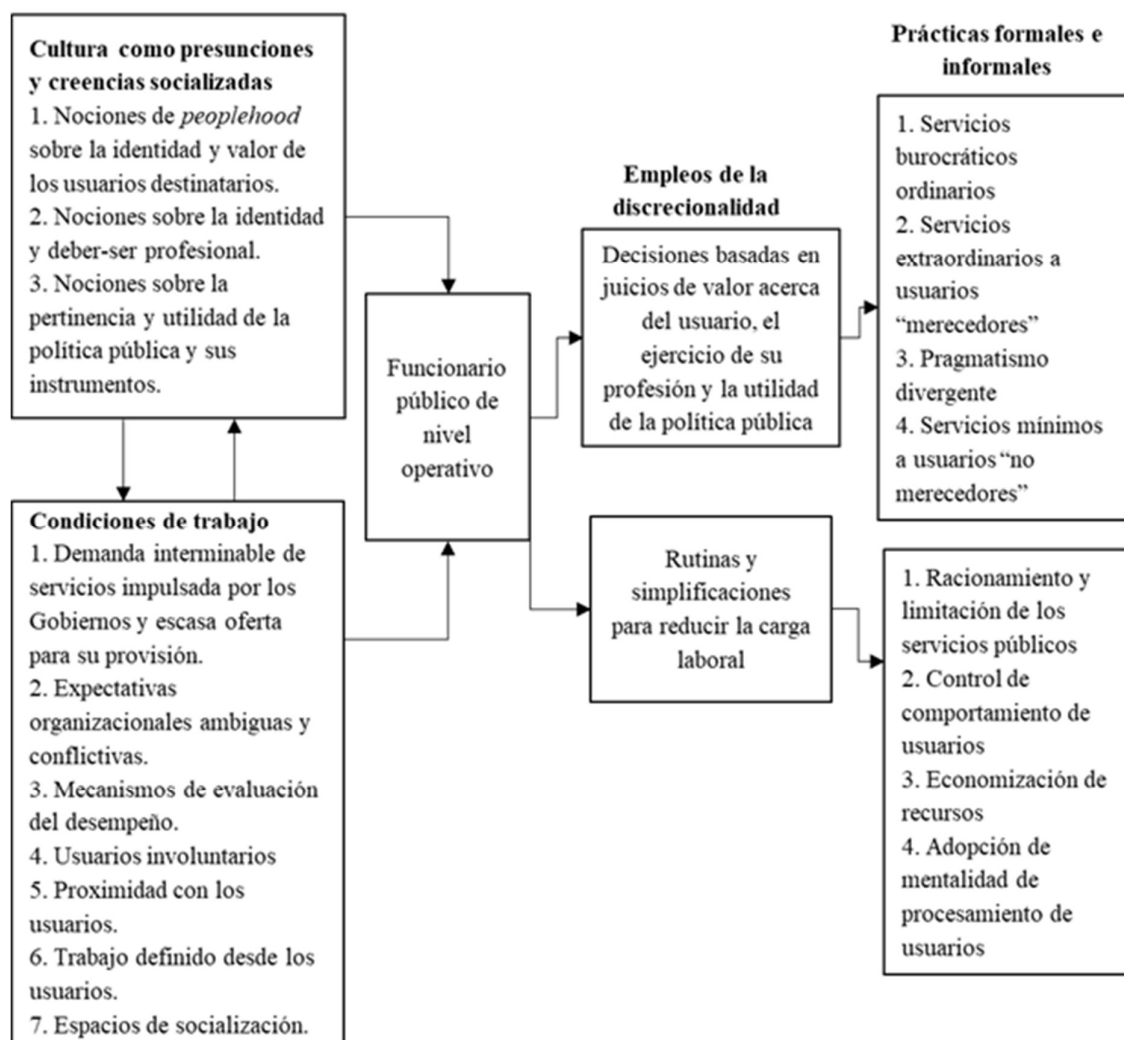
La influencia de la cultura en el empleo de la discrecionalidad de los funcionarios públicos de nivel operativo propone un abordaje diferente pero complementario al dilema de los recursos de Lipsky (2010). Enfatiza las interpretaciones que emergen de las presunciones, creencias e identidades compartidas y su incidencia en las decisiones que toman los FPO. Frente a ello, existen cuatro tipos de prácticas, una formal y las demás informales, que derivan de esta consideración de la cultura como una base cognitiva para las decisiones de los funcionarios

(Maynard-Moody y Musheno 2003; Evans 2019; Hasenfeld 2000; Gofen 2013, 2018; Goldstein 2008), a saber:

- (a) Tratamiento burocrático rutinario (Maynard-Moody y Musheno 2003, 94). Consiste en seguir los procesos estándares estipulados en las organizaciones, como leyes, directrices, entre otros, sin mayores cambios o excepciones. En el caso de un docente, esto implica seguir el currículo tal cual está estipulado. Esta es la única práctica formal que se deriva de los FPO porque coincide con las vías de acción estipuladas.
- (b) Servicios extraordinarios a usuarios considerados valiosos (Maynard-Moody y Musheno 2003, 97; Hasenfeld 2000). Son los esfuerzos adicionales dirigidos a determinadas personas que el funcionario juzga como valiosas o merecedoras de un trato excepcional. Dicha valoración hace que los funcionarios decidan asumir riesgos, tomarse más tiempo e invertir más recursos hacia una o varias personas en específico. La catalogación del destinatario del servicio como alguien “valioso” recae en consideraciones culturales respecto a lo que se considera bueno, malo, merecedor y no merecedor (Ostergaard 2019, 104).
- (c) Servicios mínimos, evitativos o punitivos (Maynard-Moody y Musheno 2003, 144; Hasenfeld 2000). Es una respuesta que deriva de un juicio negativo que el funcionario realiza hacia el usuario. Usualmente, consiste en aplicar las reglas y procedimientos para la acción de un modo estridente, limitando u obstaculizando así el servicio provisto. El FPO interpreta que dichos usuarios poseen cualidades negativas que los hacen no merecedores del servicio público que solicitan.
- (d) Respuestas pragmáticas (Maynard-Moody y Musheno, 125). Son aquellas que derivan de nociones prácticas de los funcionarios de nivel operativo sobre la naturaleza y condiciones de su trabajo. En la mayoría de los casos, se trata de improvisaciones pragmáticas que los FPO realizan cuando entregan servicios. Dichas acciones denotan un saber contingente que se aprende mediante la experiencia y la socialización. Los funcionarios, en este aprendizaje experiencial, desarrollan nociones respecto a qué es lo mejor para cada usuario, aunque no sea una solución ideal ni la más satisfactoria. En algunos casos, esta respuesta pragmática también manifiesta una divergencia de los FPO respecto a aspectos específicos en la implementación u objetivos de una política pública. Asimismo, responde a imperativos profesionales y morales de acción (Gofen 2013; Goldstein 2008; Maynard-Moody y Musheno 2003, 125).

De esa manera, se obtiene un marco analítico que abarca el dilema de la presencia o escasez de recursos con los juicios morales derivados de la cultura, como se observa en la Figura 1.2.

Figura 1.2. Empleo de la discrecionalidad a partir de los recursos disponibles para la acción burocrática y la cultura como base para la toma de decisiones



Fuente: Datos tomados a partir de Lipsky (2010), Salej et al. (2016), Vedung (2015), Ostergaard (2019), Maynard-Moody y Musheno (2003), Hasenfeld (2000), Cohen (2018), Goldstein (2008), Gofen (2013) y Wagenaar (2020).

2.2 Estado del arte sobre la discrecionalidad del docente en el aula

El estudio de Goldstein (2008) analiza la implementación de una reforma curricular a través del estudio de la discrecionalidad de los FPO. La autora recoge las experiencias de cuatro profesoras de preescolar en Estados Unidos, quienes deben ajustar sus prácticas educativas por la aplicación de la ley “Que ningún niño se quede atrás”. Dicha ley buscó acelerar y

estandarizar las prácticas educativas, desde preescolar hasta el último año de colegio, para asegurar que los estudiantes tengan mejores oportunidades para acceder a la educación superior. Sus hallazgos ilustran la presencia de un *policymaking* derivado de las creencias profesionales y ético-morales de las educadoras de preescolar.

Las docentes incorporaron los lineamientos de la reforma legal, pero también tomaron decisiones curriculares y de instrucción con base en sus prioridades y predilecciones derivadas de los años de experiencia y sus creencias acerca de cómo debe ser la instrucción en preescolar. Las maestras consideran que la educación preescolar es la antesala a la educación escolarizada y, por ello, no debe tener el nivel de estructuración que se exigía con la reforma curricular. Las convicciones profesionales y morales informaron las maneras en que las docentes interpretaron la reforma legal (Maynard-Moody y Musheno 2003; Evans 2019).

El estudio también resalta la capacidad de autonomía de las profesoras formulada por Lipsky (2010). Esto se torna evidente cuando las educadoras afirman que son profesionales que conocen a profundidad el ejercicio de la educación inicial y rechazan la intervención de los distritos educativos en sus prácticas de enseñanza. Finalmente, el estudio resalta que la implementación de las políticas educativas tiene un componente interactivo que consiste en la capacidad de las profesoras para interpretar, ajustar y personalizar los contenidos curriculares. Esto alude a las prácticas pragmáticas que mencionan Lipsky (2010) y Maynard-Moody y Musheno (2003), como también a la divergencia profesional que menciona Gofen (2013).

Gofen (2013) analiza tres dimensiones analíticas para comprender cuándo los funcionarios de nivel operativo divergen de los fines y medios de una política. Primero, la motivación: si el FPO diverge por fines egoístas o para beneficiar a los usuarios. Segundo, las divergencias transparentes y aquellas escondidas o desapercibidas. Tercero, existen divergencias individuales o colectivas de varios funcionarios que discrepan de los fines y medios de la política. La autora aplica estos criterios para analizar el rechazo de varias profesoras ante una reforma curricular de lectura fonética en Israel. Algunas docentes tenían una orientación altruista, pues pensaban que este currículo no enseñaba a los estudiantes a leer. Mientras tanto, otras manifestaban una inclinación egoísta al indicar que no estaban dispuestas a modificar su estilo de enseñanza.

Al comienzo, las maestras pretendían enseñar bajo la nueva reforma y escondían su divergencia. Después, hicieron pública su oposición al currículo y varias profesoras elevaron su queja al Ministerio de Educación. El resultado fue un cambio en la política curricular, en el cual las educadoras tuvieron mayor libertad para decidir cómo enseñar. El estudio expone cómo la autonomía de los FPO es un recurso para resistir y oponerse a los fines y medios de una política (Lipsky 2010). También expone la tendencia de los funcionarios de socializar entre ellos y generar aprendizajes pragmáticos acerca de qué es útil y necesario para los usuarios (Maynard-Moody y Musheno 2003).

Por su parte, el estudio de Timberlake (2014) analiza cómo los docentes implementan una reforma educativa en Estados Unidos para asegurar que los estudiantes con discapacidad accedan al currículo de educación general. Según la autora, la reforma es ambigua respecto a los criterios para garantizar el *acceso* de los alumnos con discapacidad. Esto permite estudiar la discrecionalidad de los maestros, quienes deben concretar la idea abstracta de *acceso* a la educación que plantea la reforma. La autora encuentra que los educadores implementan la política bajo una lógica particular de costo-beneficio: consideran sus creencias éticas respecto a la discapacidad y evalúan las exigencias de incluir a los educandos versus los recursos disponibles en el entorno escolar. Los profesores determinan lo que los estudiantes pueden ganar o perder a través de los procesos específicos de inclusión educativa, consideran las opciones que dispone el currículo, el tiempo y los recursos necesarios, a la vez que interpretan y aplican la reforma bajo el lente de sus creencias profesionales sobre la educación inclusiva.

Este trabajo pone en diálogo el marco analítico de Lipsky (2010) centrado en la disponibilidad de recursos para la acción burocrática, con la toma de decisiones centrada en las creencias profesionales y sobre los usuarios (Maynard-Moody y Musheno, 2003; Evans 2019). Los docentes recurren simultáneamente a sus identidades profesionales y a una evaluación costo-beneficio para tomar decisiones sobre el proceso de incluir a los niños con discapacidad en el currículo general (Timberlake 2014). El estudio afirma que la cultura profesional, el juicio de valor hacia los estudiantes y la disponibilidad de recursos son criterios que están presentes en el empleo de la discrecionalidad del maestro al momento de aplicar una reforma educativa. La investigación también alude a la escasa precisión de los objetivos de política que señala Lipsky (2010). Los profesores dan sentido a estas metas ambiguas a través de sus convicciones profesionales y morales.

Schnack (2016) estudia la implementación, en el Gobierno de China, de mayores libertades para tomar decisiones educativas en las escuelas junto con la creación de nuevas instituciones para controlar y monitorear el desempeño de los establecimientos educativos. El autor centra su estudio en la enseñanza de idiomas de minorías étnicas; en esta asignatura existe un mayor margen de libertad para tomar decisiones en la enseñanza respecto a otras materias. A la vez, existe más incertidumbre respecto a cómo interpretar y concretar la enseñanza de estos idiomas. El autor se enfoca en los docentes y los directores de escuelas, en calidad de funcionarios públicos de nivel operativo.

Schnack (2016) argumenta que las configuraciones institucionales de rendición de cuentas inciden en la manera en la que los FPO implementan la reforma. Puesto que la evaluación a los educadores y directivos da poco peso a la enseñanza de estos idiomas, los funcionarios toman decisiones sobre la instrucción de esta asignatura bajo sus interpretaciones colectivas acerca de la enseñanza de lenguas de minorías étnicas. La principal consideración es que los FPO valoran enseñar dichos idiomas porque así se preserva la identidad cultural de la localidad. El autor también identifica que los profesores y directivos definen conjuntamente estándares de desempeño, reduciendo así las ambigüedades que trae la incertidumbre acerca de cómo enseñar el idioma. Gracias a ello, los maestros están profundamente comprometidos con el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Este estudio evidencia la dimensión normativa y moral presente en los funcionarios de nivel operativo (Maynard-Moody y Musheno 2003). El personal de las escuelas valora positivamente la enseñanza del idioma porque contribuye a mantener la cultura local. Un aspecto a resaltar es que esta dimensión moral de la toma de decisiones se asocia con dos aspectos que expone Lipsky (2010): (a) una mayor autonomía respecto a cómo impartir la enseñanza y (b) mecanismos de control menos restrictivos de la discrecionalidad de los FPO. Estos puntos sugieren que el grado en que se controla el cumplimiento de una política podría incidir en que los funcionarios empleen prácticas basadas en consideraciones morales. También sobresale que estas prácticas son acordadas y socializadas entre los docentes y directivos. Esta condición de trabajo fomenta prácticas basadas en sus presunciones y creencias sobre cómo ejercer una profesión (Maynard-Moody y Musheno 2003). La mayor libertad de decisión, sumada a una valoración positiva de la conservación del idioma, hizo que los FPO estén activamente involucrados en la enseñanza de lenguas de minorías étnicas.

Zulu et al. (2019) investigan la implementación de un programa nacional de educación sexual integral (ESI) en Zambia desde las interpretaciones y prácticas de los docentes. El currículo ESI se sustenta en un discurso de derechos sexuales y reproductivos, asunto que para los autores se discute poco en Zambia. Pese a ello, los maestros emplean su discrecionalidad de maneras divergentes con las bases del currículo: enseñan la abstinencia como la única forma de prevenir embarazos y cancelan las clases de educación sexual. Las decisiones de los docentes se explican porque no se les ofreció una orientación sobre las diferentes formas en las que pueden enseñar la ESI y por una incompatibilidad del currículo con las normas y valores locales acerca de la sexualidad. El poco empoderamiento de los profesores sobre el currículo hizo que no incluyan la ESI en sus actividades diarias.

Este trabajo constata que las creencias de los funcionarios de nivel operativo inciden en el empleo de su discrecionalidad (Maynard-Moody y Musheno 2003; Cohen 2018). A diferencia del estudio de Schnack (2016), los docentes realizan prácticas totalmente opuestas a lo estipulado en el currículo porque recurren a una noción conservadora sobre cómo los estudiantes deberían vivir su sexualidad (Maynard-Moody y Musheno 2003). En cierta medida, el estudio ilustra la brecha en el servicio público de Hupe y Buffat (2018). Dado que los maestros no fueron debidamente sensibilizados sobre la ESI, estos realizaron lo que estaba a su alcance: enseñar la abstinencia como única vía para evitar embarazos o incluso no dar clases de ESI.

Malandrino y Sager (2021) investigan el papel que juega el profesionalismo de los docentes como FPO para educar de manera remota durante la pandemia del Covid-19. El estudio compara los lineamientos para llevar a cabo la docencia en dos países con sistemas educativos diferentes: (a) Italia, donde el Gobierno central asume las competencias en educación; y (b) Suiza, Estado federal donde cada municipalidad se encarga de llevar a cabo la educación obligatoria. Para ello, se emplearon análisis de documentos normativos de los Gobiernos de ambos países al igual que entrevistas a docentes.

Como hallazgo, Malandrino y Sager (2021) encontraron que, pese a las diferencias institucionales mencionadas, se encontró una ausencia de lineamientos sobre cómo llevar a cabo la educación remota en ambos países. Esto hace que los docentes de Italia y Suiza deban sacar el mayor provecho a sus destrezas y experiencias profesionales para educar al estudiantado. En algunos casos, esto implicó asumir más responsabilidades fuera de lo

establecido en sus requisitos contractuales. Por ejemplo, hacer llamadas telefónicas a estudiantes o a sus padres fuera de las horas de clase para saber cómo van con sus tareas o su salud. En ambos países, los docentes tuvieron un margen mayor de discrecionalidad para tomar decisiones respecto a la enseñanza de los estudiantes. Este estudio presenta la importancia de considerar los imperativos profesionales que orientan la práctica de los FPO al momento de cumplir con las exigencias de servicio público (Maynard-Moody y Musheno 2003; Goldstein 2003; Gofen 2013). Asimismo, reflexiona sobre cómo el profesionalismo tomó relevancia en contextos como la pandemia del Covid-19, donde las diferencias institucionales pasan a segundo plano.

Las investigaciones de Goldstein (2008), Gofen (2013) Timberlake (2014), Schnack (2016), Zulu et al. (2019) y Malandrino y Sager (2021) exponen que tanto la disponibilidad de los recursos para la acción educativa y la cultura como base cognitiva están presentes cuando los educadores toman decisiones. Esto conlleva prestar particular atención a la convergencia, diálogos y tensiones entre ambas esferas de decisión. Dichos estudios también sugieren que el currículo es un instrumento de la política educativa en donde se puede observar la discrecionalidad de los maestros.

Los recursos de los que disponen los profesores para educar, sus condiciones de trabajo y sus convicciones profesionales son importantes para comprender cómo aplican los currículos. Cabe mencionar que, entre los recursos clave, están la formación y sensibilización, como se ve en el estudio de Zulu et al. (2019) sobre la ESI. Asimismo, está la claridad o ambigüedad de los objetivos de la política (Timberlake 2014). Además, es importante considerar si los mecanismos para aplicar los currículos son restrictivos (Goldstein 2008) o proveen márgenes de libertad (Schnack 2016). También está la capacidad de los FPO para oponerse a los fines y medios de una política (Gofen 2013). Por último, es importante resaltar el profesionalismo como un recurso para la discrecionalidad de los docentes, especialmente en situaciones de crisis (Malandrino y Sager 2021)

3. Estrategia metodológica

Esta sección presenta la estrategia metodológica para responder a la pregunta de investigación del estudio. Primero, se plantean los objetivos de la investigación y la hipótesis de trabajo. Segundo, se argumenta la idoneidad del estudio de caso múltiple para responder a la pregunta que guía esta investigación. Tercero, se indican las unidades de análisis y los criterios para

seleccionar los casos de estudio. Cuarto, se establecen los medios para recolectar y analizar datos. Por último, se plantean los procedimientos para asegurar el rigor metodológico y las consideraciones éticas.

3.1 Pregunta, objetivos de investigación e hipótesis

Para este estudio, la pregunta de investigación es: ¿Cómo los docentes de Educación General Básica (EGB) emplean su discrecionalidad para aplicar los currículos para la emergencia? El objetivo general consiste en analizar el proceso través del cual los educadores de EGB emplean su discrecionalidad para implementar los currículos para la emergencia. Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- (a) Identificar las prácticas adaptativas que realizan los maestros para aplicar el currículo en función de su discrecionalidad.
- (b) Identificar las maneras en las que los recursos disponibles para la acción burocrática inciden en las prácticas adaptativas que realizan los educadores.
- (c) Identificar las interpretaciones que los profesores realizan sobre las capacidades de aprendizaje de los estudiantes, de su rol como maestros y de la utilidad del currículo, así como la incidencia de estas en las prácticas adaptativas que realizan.

Como hipótesis de trabajo, se planteó que los educadores realizan adaptaciones de sus prácticas rutinarias determinadas por la disponibilidad de recursos para la acción educativa y por juicios de valor sobre: la situación socioeducativa de sus estudiantes, la utilidad de los currículos para la emergencia y su papel como docentes en la educación en contextos de crisis.

3.2 Estudio de caso múltiple

Dado que los planes educativos y los currículos para la emergencia han sido puestos en marcha desde 2020, se optó realizar un estudio de caso. Para Yin (2018), esta estrategia investiga fenómenos contemporáneos a profundidad, con especial atención a las condiciones contextuales que son indiferenciables del fenómeno que se estudia. Yin menciona cuatro características del estudio de caso. En primera instancia, investiga a fondo un fenómeno, por lo cual existen más variables o factores a observarse que fuentes de información. Esto difiere de los métodos cuantitativos, donde existen pocas variables y muchos datos. En segundo lugar, se beneficia de proposiciones teóricas que orientan la investigación. En tercer término, recurre a múltiples fuentes de datos para recolectar información sobre un mismo tema. Estas

se vinculan mediante la *triangulación de datos*, que consiste en emplear diferentes fuentes y determinar si juntas corroboran un hallazgo (Yin 2018, 46, 172; Heale y Forbes 2013, 1).

Finalmente, los estudios de caso permiten explicar el *cómo* y *por qué* de un fenómeno (Yin 2018; Yazan 2015), lo cual se logra por medio de lo que Yin (2018, 73) denomina una *generalización analítica*: los hallazgos empíricos del estudio de caso permiten corroborar, modificar, refutar y generar conceptos y postulados teóricos. En ese sentido, el estudio de caso es apto para preguntas de investigación de alcance descriptivo y/o explicativo: sus hallazgos permiten contrastar y desarrollar postulados teóricos planteados en la literatura.

Este trabajo puede responderse mediante un estudio de caso. Primero, la literatura teórica sobre los docentes como FPO alude a situaciones contextuales que inciden en el uso de su discrecionalidad. Se indica que las prácticas de los funcionarios de nivel operativo responden a los recursos disponibles del entorno para la acción burocrática y sus creencias y presunciones sobre el usuario, el ejercicio de la profesión y la utilidad de la política pública (Lipsky 2010; Gofen 2013; Maynard-Moody y Musheno 2003). Segundo, los docentes deben continuar con la educación mediante la aplicación de un currículo para la emergencia y las fichas pedagógicas en una modalidad de educación remota (Mineduc 2020a, 2020b). Es decir, existe un margen de discrecionalidad que persiste pues los educadores deben decidir cómo asegurar la continuidad de los servicios educativos.

Tercero, los objetivos generales y específicos de investigación aluden a las situaciones contextuales que la literatura teórica expone como determinantes en el empleo de la discrecionalidad de los FPO. El primer objetivo específico indaga en las prácticas adaptativas que realizan los docentes. El segundo y tercer objetivo específicos exploran los factores contextuales que determinan que los maestros realicen dichas prácticas. Para encontrar la respuesta, es necesario estudiar a los educadores en lo que Abma y Stake (2014, 114) llaman el *hábitat natural* en donde ocurre el fenómeno. En este caso, se refiere a los espacios virtuales y telefónicos en donde se concreta la aplicación de los currículos para la emergencia y las fichas pedagógicas.

Este trabajo opta por un estudio de caso múltiple. Según Yin (2018, 73), sus hallazgos son más robustos y aptos para ilustrar, complejizar o desafiar una teoría. Asimismo, se orientan por una lógica de replicabilidad porque se cuenta con varios casos que generan resultados similares o

diferentes, pero por razones anticipadas por la teoría. Dicha robustez de los estudios de caso múltiple es necesaria porque se trata de un fenómeno incipiente y en desarrollo para el año 2020.

Yin (2018) indica que los estudios de caso pueden tomar posturas epistemológicas diversas. Esta investigación toma una posición interpretativista. Según Crowe et al. (2011), esta perspectiva estudia los significados, contextos y procesos desde el ojo de cada individuo. Partir desde el interpretativismo es conveniente porque los objetivos de investigación refieren a las prácticas que realizan los maestros para implementar el currículo y las razones por las cuales las realizan. Dicho de otro modo, se indaga en la interpretación del docente para después hallar aspectos que sean analíticamente generalizables.

3.3 Objeto de estudio, unidades y niveles de análisis

La investigación contempla como objeto de estudio el proceso mediante el cual los educadores implementan los currículos para la emergencia dentro de la modalidad de educación remota. Por ello, las unidades de análisis son los maestros de Educación General Básica responsables de implementar los currículos para la emergencia mediante recursos remotos. Seleccionar dicha unidad de análisis permite mantener coherencia con la pregunta y objetivos general y específicos de la investigación, que aluden a las acciones que realizan las y los docentes. Esto hace que sea un estudio de caso múltiple holístico (Yin 2018).

Desde el análisis de las políticas públicas, el estudio es de nivel micro. Howlett et al. (2009, 31-32) indican que este nivel de análisis observa los comportamientos de los individuos cuando toman decisiones. La literatura sobre los FPO estudia la manera en la que toman decisiones, dadas ciertas características de las organizaciones en que trabajan y las políticas públicas que deben implementar (Goldstein 2008; Gofen 2013; Timberlake 2014; Schnack 2016; Zulu et al. 2019). En esencia, estas son características contextuales abordables desde un estudio de caso (Yin 2018). Esto implica que la investigación estudie a los maestros en relación a la organización en la que trabajan y la actual política educativa que implementan.

Sin embargo, también se consideran aspectos en los niveles macro y meso para el análisis e interpretación de los datos (Howlett et al. 2009, 31). Respecto a lo macro, se consideran los contextos normativos, institucionales y actores clave que rigen la aplicación de la política para mantener la continuidad de la educación. De igual forma, en el nivel meso se identifican las

organizaciones, normativas e instrumentos de política pública mediante los cuales se concretan dichos currículos. En este caso, se centra en los currículos compactado y priorizado de EGB media, al igual que en los niveles administrativos de planificación (zonas, distritos y circuitos) con los que se rige la gestión educativa a nivel nacional, según el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (RLOEI 2012). En el Anexo 1 se encuentra el protocolo para abordar los tres niveles de análisis mencionados.

Respecto al tipo de análisis, esta investigación es tanto deductiva como inductiva, lo que se cataloga como una aproximación *híbrida* del análisis (Fereday y Muir-Cochrane 2006). La parte deductiva se basa en un marco analítico para orientar el estudio de caso y el análisis de los datos. En cambio, la inductiva recae en las prácticas que se observan en los maestros en sus contextos naturales y los temas emergentes que surgen de la información recolectada (Abma y Stake 2014). De esa manera, los datos son contrastados por los marcos de análisis que explican el empleo de la discrecionalidad de los FPO.

3.4 Selección de casos

Se recurre a una selección de casos bajo criterios de tipicidad o normalidad. Para Yin (2018), un caso *común* captura las circunstancias de un proceso cotidiano y permite extraer aprendizajes del mismo. Gerring y Seawright (2007) definen el caso *típico* como aquel que reúne cualidades típicas que permiten un entendimiento general de un fenómeno. Son casos representativos porque sus características están presentes en una población más amplia.

Para establecer el criterio de normalidad, primero se seleccionaron instituciones educativas fiscales (IE) que ofrezcan la educación ordinaria o aquella destinada para los estudiantes en edades preferentes (RLOEI 2012, Art. 23). Después, se escogieron a docentes que ofrezcan la EGB media hasta la superior y hayan trabajado un mínimo de dos años en la educación pública: un año en situación de normalidad y el otro en la actual modalidad de educación remota. Se excluyeron la EGB básica elemental, el bachillerato y la alfabetización porque sus objetivos y procedimientos curriculares difieren a los de la EGB media a superior en cuanto a la aplicación de los currículos para la emergencia (Mineduc 2020a). Para tener un grupo homogéneo de casos, se excluyeron las escuelas privadas, fiscomisionales, interculturales bilingües y unidocentes.

Las maestras participantes fueron de IE urbanas del régimen Costa-Galápagos en el año lectivo 2020-2021. La selección de los educadores de EGB media y superior se realizó según el acceso y disponibilidad para participar en el estudio. Para ello, se presentó la propuesta a los directores y rectores de las instituciones educativas y se les solicitó que piensen en uno o varios profesores que estuviesen dispuestos a participar en dicha investigación. Con base en lo expuesto, se seleccionaron las instituciones educativas y se obtuvo un total de seis docentes participantes, como se desglosa en la Tabla 1.1

Tabla 1.1. Instituciones fiscales y docentes seleccionados según criterios de normalidad

Institución Educativa	Docentes	Oferta educativa	Provincia	Ciudad
IE 1	Docente 1 (D1) Docente 2 (D2)	Inicial, EGB y Bachillerato	Guayas	Guayaquil
IE 2	Docente 3 (D3)	Inicial hasta EGB Superior	Guayas	Guayaquil
IE 3	Docente 4 (D4) Docente 5 (D5) Docente 6 (D6)	Inicial hasta EGB Media	Guayas	Durán

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo.

3.5 Técnicas de recolección de datos

Se emplearon cuatro técnicas de recolección de datos: la observación no participante, la revisión documental, la encuesta y la entrevista semiestructurada. La presencia de múltiples fuentes de información asegura la validez de constructo necesaria para los estudios de caso (Yin 2018, 170). Cada una proporciona datos para los tres objetivos de investigación.

La observación no participante proveyó información para el primer objetivo específico, que refiere a las prácticas que realizan los maestros al implementar el currículo para la emergencia. Según Yin (2018), estas observaciones son necesarias cuando las condiciones sociales o del entorno pueden ser vistas por la persona investigadora. El aspecto observado fueron los chats de los grupos de WhatsApp de los años de educación básica; estos son espacios donde los docentes interactúan con los estudiantes y sus representantes legales. Según el Mineduc (2020c), en esta aplicación se envían tareas, recordatorios y aclaraciones, a la vez que son espacios donde los profesores dan acompañamiento y apoyo a los padres y alumnos. La duración del periodo de observación de dichos chats fue de cinco semanas con cada docente. Se realizaron notas de campo donde se registraron prácticas y situaciones que se

consideraron relevantes para el estudio. Igualmente, se hicieron capturas de pantalla de las conversaciones para la posterior revisión en la etapa de análisis de datos.

La segunda técnica es la revisión documental y de medios, que también contribuyó con información para el primer objetivo específico. Se recopilaron los siguientes materiales enviados por las educadoras y padres en los grupos de WhatsApp: fotos, documentos, notas de voz, videos, entre otros. De todos estos, se priorizaron dos: las agendas de trabajo semanal y los documentos con las fichas pedagógicas (FP) que las maestras enviaban en los grupos. Junto con ello, también se incluyeron las FP emitidas por el Ministerio de Educación y los currículos estudiados.

La tercera técnica empleada fue encuestas de seguimiento que se realizaron al finalizar cada semana de observación. Se solicitó a las docentes que comenten los aspectos desafiantes y positivos de su trabajo. A partir de ello, se buscó la presencia de condiciones de trabajo que, según la literatura, inciden en el empleo de la discrecionalidad. Por ello, este recurso provee información para el segundo y tercer objetivo específicos. Se aplicó un formato que combina preguntas cerradas y abiertas. La información que se tomó de las encuestas también sirvió para la realización de las entrevistas de cierre. Finalmente, se hizo una adaptación de la encuesta en la semana tres, al añadirse una pregunta sobre las conversaciones que las educadoras tenían con los padres sobre temas educativos.

Cuarto, se empleó la entrevista para responder al segundo y tercer objetivo específicos de investigación. Se diseñaron dos entrevistas semiestructuradas: una inicial y otra de cierre. La primera se realizó antes de la observación. Su propósito fue presentar al docente el proyecto de investigación, obtener un consentimiento informado y conocer de forma preliminar las condiciones de trabajo que han enfrentado desde que se comenzó a utilizar la educación remota. Al término de la observación, se efectuó la entrevista de cierre, que buscó profundizar los motivos por los cuales las profesoras realizaron determinadas prácticas a lo largo de las semanas de observación. Esta entrevista fue semiestructurada y las preguntas adicionales se hicieron conforme a lo registrado en las encuestas de seguimiento y las notas de campo.

También se realizaron entrevistas a los directores/as de cada IE. Según el Art. 44 del Reglamento a la LOEI (2012), el director es responsable de la implementación eficiente de los programas académicos en una IE. El director o directora supone la primera persona en la

cadena de autoridad a la cual el docente, como FPO, debe responder (Lipsky 2010). La entrevista al director/a indagó sobre su experiencia como autoridad responsable de asegurar el cumplimiento de las actividades académicas dentro de la situación de emergencia. El propósito fue obtener una caracterización más profunda de las condiciones de trabajo que la literatura determina como incidentes en el empleo de la discrecionalidad de los funcionarios públicos de nivel operativo (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003). En el Anexo 2 se encuentra el calendario de recolección de datos. La Tabla 1.2 presenta la operacionalización de los objetivos específicos.

Tabla 1.2. Operacionalización de los objetivos específicos

Objetivos específicos	Aspectos a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes
Identificar las prácticas adaptativas que realizan los maestros para aplicar el currículo en función de su discrecionalidad.	Acciones rutinarias de los docentes que se ajustan o desvían de los lineamientos curriculares o pedagógicos, cuya finalidad es implementar el currículo educativo.	Observación no participante en grupos de WhatsApp. Revisión documental.	Primarias: docentes de IE y directores/as. Currículos compactado y priorizado para la emergencia. Fichas pedagógicas y archivos que enviaron las maestras: documentos, audios, videos, imágenes que los profesores envían a estudiantes y padres y viceversa. Secundarias: revisión documental de la política educativa.
Identificar las diferentes maneras en las que los recursos disponibles para la acción burocrática influyen en las prácticas formales e informales que realizan los educadores.	Condición de presencia o escasez de recursos que posibilitan la acción burocrática. Interpretación que los docentes realizan sobre esta condición de presencia y/o escasez de recursos para informar las prácticas que realizan.	Entrevistas semiestructuradas a maestros y directores escolares. Encuestas de seguimiento.	Primarias: docentes de IE y directores/as. Currículos compactado y priorizado para la emergencia. Fichas pedagógicas y archivos que envíen las maestras: documentos, audios, videos, imágenes que los docentes envían a

Objetivos específicos	Aspectos a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes
			los estudiantes y padres y viceversa.
Identificar las interpretaciones que los profesores realizan sobre la situación socioeducativa de los alumnos, su rol como educadores y la utilidad del currículo, al igual que la incidencia de estas en las prácticas adaptativas que realizan.	Presunciones, creencias, valores y normas socializadas respecto a: (a) el estudiante y su capacidad de aprendizaje, (b) su rol profesional como docentes, (c) la utilidad de los currículos para la emergencia. Decisiones que maestros adoptan en función de dichas interpretaciones para entregar su servicio público.	Entrevistas semiestructuradas a profesores y directores escolares. Encuestas de seguimiento.	Primarias: docentes de IE y directores/as. Currículos compactado y priorizado para la emergencia. Fichas pedagógicas y archivos que envíen las maestras: documentos, audios, videos, imágenes que los docentes envían a los alumnos y padres y viceversa.

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo.

3.6 Análisis de datos

Se empleó la estrategia analítica general llamada *relying on theoretical propositions*, que se basa en proposiciones teóricas (Yin 2018, 215-223). Consiste en orientar el análisis de los datos según las proposiciones derivadas de los objetivos de la investigación, la hipótesis de trabajo y la revisión bibliográfica (Yin 2018, 216). Esto permite identificar los datos que reflejen, profundicen o debatan los postulados presentados en la literatura. En este estudio, se tomó como punto de partida los objetivos específicos que emergieron a partir de la revisión de la bibliografía y juntos contestan la pregunta general de la investigación. También se identificaron las temáticas emergentes que surgieron en el análisis de los datos. La tabla 1.3 presenta las categorías iniciales para la estrategia de análisis.

Tabla 1.3. Categorías analíticas derivadas de la literatura y objetivos específicos

Objetivo específico	Categorías	Descripción
1. Identificar las prácticas adaptativas que realizan los maestros para aplicar el currículo en función de su discrecionalidad.	1.1. Prácticas para reducir la carga laboral 1.1.1 Economización de los recursos. 1.1.2 Racionamiento de los servicios educativos. 1.1.3 Control del comportamiento de los estudiantes y sus representantes legales. 1.1.4. Adopción de una mentalidad de procesamiento de usuarios.	Prácticas adaptativas que los docentes realizan rutinariamente con la finalidad de reducir la carga laboral.
	1.2. Prácticas basadas en juicios de valor 1.2.1 Servicios educativos ordinarios. 1.2.2 Servicios extraordinarios para alumnos “merecedores”. 1.2.3. Servicios mínimos, evitativos y punitivos para estudiantes “no merecedores”. 1.2.4 Pragmatismo divergente de los procedimientos curriculares regulares.	Prácticas adaptativas que los profesores realizan con base en juicios de valor fundamentados en las creencias y presunciones socializadas sobre: la situación socioeducativa del estudiantado, la manera de ejercer la profesión docente y la utilidad del currículo de EGB media y superior.
2. Identificar las diferentes maneras en las que los recursos disponibles para la acción burocrática influyen en las prácticas adaptativas que realizan los maestros.	2.1. Recursos para la acción educativa 2.1.1 Tiempo 2.1.2 Información 2.1.3 Experticia 2.1.4 Recursos materiales y humanos 2.1.5. Recursos psicológicos	Presencia o escasez de recursos que determinan si los educadores realizan o no prácticas para reducir su carga laboral.
	2.2. Condiciones de trabajo vinculadas a los recursos 2.2.1 Demanda de servicios educativos 2.2.2 Metas de la política educativa, las escuelas, los directores/as, administrativos/as y padres de familia. 2.2.3. Mecanismos de evaluación y control del desempeño docente. 2.2.4. Cooperación de los estudiantes y padres de familia.	Condiciones o características del trabajo a nivel operativo que refieren a la oferta y demanda de servicios públicos.
3. Identificar las interpretaciones que los docentes realizan sobre la situación socioeducativa de los	3.1. Interpretaciones 3.1.1. Interpretaciones sobre la capacidad de aprendizaje del estudiantado. 3.1.2. Interpretaciones sobre cómo debe ejercerse la docencia.	Interpretaciones sobre: la capacidad de aprendizaje del alumnado, el ejercicio de la profesión docente y la utilidad de los

Objetivo específico	Categorías	Descripción
estudiantes, su rol como maestros y la utilidad del currículo, así como la incidencia de estas en las prácticas adaptativas que realizan.	3.1.3. Interpretaciones sobre la utilidad de los lineamientos de acción y contenidos de los currículos educativos.	lineamientos curriculares. Juicios de valor que toman los educadores en función de las interpretaciones realizadas.
	3.2. Condiciones de trabajo relacionadas con las interpretaciones 3.2.1. Conceptualización del trabajo como atención al alumno y su representante legal. 3.2.2. Vínculos afectivo-emocionales entre los docentes y sus estudiantes y representantes legales. 3.2.3. Socialización de experiencias cotidianas, presunciones y creencias entre los profesores y sus colegas.	Condiciones y características del trabajo a nivel operativo que generan las interpretaciones mencionadas.

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo.

Para efectuar dicho proceso, las entrevistas fueron grabadas y transcritas, las conversaciones en WhatsApp fueron registradas en capturas de pantalla y todos los archivos enviados en dicho medio descargados y registrados en carpetas. Estos documentos fueron subidos al programa MAXQDA, en donde se segmentaron los datos en códigos. Esta codificación fue abierta e inductiva (Thomas 2006, 241) para evitar sesgos relacionados con favorecer la teoría y relegar los hallazgos. De ello, se identificaron categorías generales de los testimonios de las maestras, las observaciones y las encuestas, las cuales se resumen en: (a) condiciones de trabajo del sector público, (b) identidades personales y profesionales, (c) caracterizaciones de los estudiantes y padres, (d) caracterizaciones del currículo y las fichas pedagógicas y (e) prácticas para aplicar el currículo. En el Anexo 3 se encuentra la definición operativa de dichas categorías, como también de los subcódigos que están dentro de las mismas.

Una vez finalizado dicho proceso, se compararon los códigos con las categorías analíticas extraídas de la literatura. Para ello, se procedió con la técnica analítica de búsqueda de patrones o *pattern-matching*. Para Yin (2018), dicha técnica compara un patrón de hallazgos empíricos con otro que se esperaría encontrar según el marco analítico establecido. Es decir, se espera que exista una congruencia entre los patrones empíricos con los preestablecidos en la teoría que expliquen el cómo y el porqué de la ocurrencia de un determinado caso (Yin 2018, 224). Junto con el estudio de caso múltiple, se espera encontrar lo que Yin (2018, 352) denomina una *replicación literal*, que consiste en encontrar hallazgos similares en dos o más

casos. El uso de esta técnica analítica permite realizar inferencias válidas en el caso que los patrones empíricos y analíticos coincidan (Trochim 1989, 355). De lo contrario, si no se encuentran patrones que se ajusten al marco analítico establecido, se puede afinar la hipótesis de trabajo mencionada.

3.7 Rigor metodológico

Yin (2018, 79-83) establece que los estudios de caso deben seguir cuatro pruebas para asegurar que el diseño de la investigación sea riguroso. La primera prueba es la validez de constructo. Refiere a si las definiciones operacionales de los factores a estudiarse reflejan con exactitud los conceptos y temas abordados (Murcio et al. 2014, 31). Yin (2018, 79) indica que utilizar múltiples fuentes de evidencia fortalece la validez de constructo. Por ello, se emplearon las fuentes mencionadas: la revisión documental, la entrevista, encuesta y la observación no participante. También se establece una *cadena de evidencia* cuando se analizan los datos, que consiste en asegurar que los datos obtenidos tengan una conexión lógica con las preguntas de investigación, la hipótesis y los hallazgos reportados (Yin 2018, 180). Igualmente, al término del estudio se presentaron los hallazgos a las docentes y autoridades participantes para recibir su retroalimentación. Este es un procedimiento adicional para fortalecer la validez de constructo (Yin 2018, 299).

El segundo criterio es la validez interna, la cual evalúa si existen relaciones causales que los datos ilustran a partir de la teoría (Yin 2018, 80-81). Esto se aseguró a través de la técnica analítica de *pattern-matching*, que contempla la comparación de los patrones empíricos formados mediante el análisis de los datos recolectados con el conjunto de proposiciones teóricas. Es decir, el patrón teórico.

El tercer criterio es la validez externa, que indica si los hallazgos son analíticamente generalizables (Yin 2018, 81-82). Se alcanzó por medio de un diseño de investigación que asegure una lógica de replicabilidad. Este aspecto se logró por medio de una selección de casos que produzcan resultados similares o contrastantes pero anticipados. La lógica de replicación se asegura en este estudio por medio de la selección de escuelas públicas que ofrezcan educación ordinaria y que sus docentes enseñen en EGB Media o Superior. En otras palabras, se tratan de casos típicos (Gerring y Seawright 2007).

Cabe recalcar que los criterios de selección de planteles y de las docentes no refleja la totalidad de modalidades en que se ha llevado a cabo la educación remota en Ecuador. Sin embargo, como se mencionó antes, las IE pertenecen a la modalidad ordinaria, que refiere a la educación escolarizada que reciben los estudiantes en las edades preferentes. Esta es de alcance nacional, según el Art. 23 de la RLOEI (2012). Por tanto, se esperaría que los hallazgos del estudio se reflejen en otras IE de sostenimiento fiscal en Ecuador. Asimismo, levantar información con pocas docentes e instituciones educativas permitió conocer a profundidad las condiciones de trabajo y la forma en que las docentes caracterizan a los estudiantes, padres, currículo, etc. Esto constituye una ventaja de diseñar la investigación bajo lógica del estudio de caso múltiple como menciona Yin (2018): provee insumos para realizar una generalización analítica.

Finalmente, la confiabilidad depende de que el procedimiento de recolección de datos pueda replicarse y generar los mismos resultados (Yin 2018, 82). Esto se asegura por medio del establecimiento de un protocolo del estudio de caso: realizar la entrevista inicial, luego la observación, revisión documental y encuesta de seguimiento y, por último, la entrevista de cierre. De manera simultánea, se entrevistó a los directores de las instituciones educativas.

3.8 Consideraciones éticas

Debido a la particular situación de emergencia sanitaria, se tomaron las siguientes consideraciones éticas para guiar la recolección de datos. Previo al trabajo de campo, se presentó un plan de investigación a la Dirección Nacional de Investigación Educativa (DNIE) del Mineduc que incluyó todas las herramientas que se utilizaron para recolectar los datos. La DNIE revisó y aprobó la propuesta. Con ello, se presentó la propuesta a los directores de las instituciones educativas seleccionadas y se obtuvo su consentimiento para la participación. Posteriormente, los directores refirieron docentes que deseaban participar en el estudio. A ellas se les volvió a presentar la propuesta y se obtuvo un consentimiento informado y firmado.

Se garantizó el anonimato tanto de las personas entrevistadas como de las instituciones educativas. Solo se menciona el nombre de las ciudades en donde se realizó el estudio. Asimismo, las entrevistas se hicieron mediante videollamadas y la información fue obtenida a través de herramientas tecnológicas. De esta forma, no se requirió que las maestras se acercasen a las instituciones educativas y se evitaron potenciales riesgos a la salud dada la

pandemia. Además, se estableció con las docentes y directivos un cronograma de actividades para que la investigación interfiera lo menos posible con sus actividades profesionales y personales.

En resumen, la estrategia metodológica de esta investigación consistió en un estudio de caso múltiple. El propósito fue realizar una generalización analítica que constatare los marcos analíticos del empleo de la discrecionalidad de los docentes al momento de implementar el currículo para las emergencias. Se seleccionaron instituciones educativas que ofrezcan educación ordinaria para asegurar la homogeneidad. Las personas informantes son las profesoras de EGB media y superior y los directores/as. Las técnicas empleadas fueron la entrevista, observación, encuesta, y la revisión documental. El análisis de datos consistió en recurrir a proposiciones teóricas y la técnica de coincidencia de patrones.

Capítulo 2

Discusión temática: política educativa, currículo y educación remota

Este capítulo presenta primero una discusión temática sobre las políticas educativas y el currículo en contextos de normalidad y de crisis. Seguidamente, se describe la política educativa que rige en Ecuador desde marzo de 2020, cuando las escuelas cerraron por la pandemia. Se presenta una descripción diacrónica de la anterior política y los cambios tomados en el año 2020. Se toma el Modelo Anidado Multinivel de Howlett (2009) como estructura para describir dicha política.

1. La relación entre el Estado y la educación

Esta sección presenta varias posturas teóricas y normativas sobre la relación Estado-educación. Los Estados-nación intentaron consolidar su existencia mediante la educación (Arcos 2008; Salto 2015; Ossenbach 1993). Según Arcos (2008, 30), dos nociones históricas insertaron a la educación como asunto público sujeto a la intervención estatal. El primero es la modernización, que consiste en alcanzar un grado de desarrollo mediante el conocimiento y la tecnología. El segundo es la secularización, que la Iglesia pierda dominio en las decisiones educativas. Para el autor, los Gobiernos veían al Estado como una entidad que asegura un ideal de sociedad moderna.

En ese sentido, la educación es un vehículo para el desarrollo económico y social que, a su vez, construye una identidad nacional (Green 1997, 4; Bazdresch-Parada 2001, 65; Ossenbach 1993, 8). Esto se constata particularmente en América Latina. Para Ossenbach (1993, 9), a inicios del siglo XIX, la instrucción pública latinoamericana buscó crear un sentido de cohesión e identidad en sus habitantes, quienes pertenecían a grupos étnicos y culturales diferentes. Los países recientemente independizados incrementaron la cobertura de las matrículas para acceder a la educación primaria. En los Estados latinoamericanos, las instituciones educativas eran burocracias del servicio público (Salto 2015, 1). Los docentes y directivos eran servidores públicos, quienes enseñaban los contenidos dictaminados por las autoridades jerárquicas superiores (Schwartzman y Cox 2010, 4).

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, surgió la noción de la educación como derecho fundamental, humano y constitucional (Heymann et al. 2014, 131). Se plantea que las personas son titulares de derechos y existen instituciones responsables del

goce de los mismos (Reis-Montero 2010, 1991). Esto se canalizó a través de constituciones que garantizan el acceso universal a la educación primaria y la equidad en el ingreso a los niveles educativos superiores (Heymann et al. 2014, 131). Dichas cartas magnas indicaban que la educación es inclusiva, de calidad y universal (Reis-Montero 2010, 1991). Los Estados se encargaron de asegurar dichos derechos mediante políticas fundamentadas en las constituciones (Heymann et al. 2014, 139).

Las reflexiones del grado y naturaleza de la intervención del Estado en la educación han estado marcadas por las tensiones entre el capitalismo y el socialismo. En la primera perspectiva, por ejemplo, Milton Friedman considera que el papel del Estado debe ser mínimo (Schwartzman y Cox 2010, 7; Sorensen 2017, 6). Los servicios educativos deben privatizarse y los Gobiernos limitarse a entregar cheques escolares (Schwartzman y Cox 2010, 7): es decir, una cantidad de dinero por estudiante para que ingresen a escuelas que cumplen con los requisitos de calidad (Friedman 1955, citado por Sorensen 2017, 6). Las escuelas competirían entre ellas para asegurar una educación de calidad y así conseguir la mayor cantidad de alumnos (Sorensen 2017, 6-7). La perspectiva socialista, en cambio, se orientaba a proveer una educación gratuita cuyos contenidos sean accesibles a toda la población (Griffiths y Millei 2013, 11). Se buscaba que todos accedan a los mismos contenidos para así asegurar igualdad. También se sumaron programas de vivienda, salud y transporte para alcanzar la movilidad social (Griffiths y Millei 2013).

Las aproximaciones emancipatorias de la educación proponían límites al grado de intervención del Estado en los contenidos impartidos en las escuelas. Según Schwartzman y Cox (2010, 7), estas posturas consideran que las burocracias restringen la autonomía de las escuelas y su capacidad de movilización y consciencia social. Paulo Freire (1975, 75) propone una “educación crítica y criticista”, en otras palabras, una pedagogía que cuestiona al poder político para generar relaciones humanas más democratizadas. El Estado y los Gobiernos están sujetos a la crítica ciudadana porque ambos “reproducen los intereses de los grupos sociales más representativos y privilegiados de un país y una nación” (Chaustre 2007, 105). Las escuelas, al pertenecer al sector público, deben enseñar a pensar en la crítica y cuestionamiento al poder (Chaustre 2007, 106).

La reflexión actual del papel del Estado en la educación consiste en una relación sinérgica entre el sector público, privado, societal y familiar. Para Griffiths y Millei (2013, 9), los

países y organismos internacionales apuntan a una *mejor gobernanza* de los sistemas educativos. Según Schwartzman y Cox (2010, 8), se espera que el Estado provea una educación de calidad y pertinente mediante una coordinación efectiva entre el sector privado, la sociedad civil, las familias y las organizaciones internacionales. Sin embargo, Griffiths y Millei (2013, 9) observan que dicha orientación perpetúa un ideal utópico-meritocrático: los Gobiernos realizan reformas educativas sin tratar las dinámicas sociales de exclusión y desigualdad de fondo.

2. Las políticas educativas

Las políticas educativas son lineamientos de acción de una autoridad competente para resolver asuntos de interés público en el sector educativo. Son acciones principalmente planteadas por el Gobierno, en una lógica descendiente. Estas declaran propósitos, objetivos y valores considerados deseables de alcanzar (Arcos 2008, 29; Schwartzman y Cox 2010; Nikel y Lowe 2010).

Las políticas educativas suelen decidirse desde una lógica *top-down* o de arriba hacia abajo (Arcos 2008). Los principales decisores son los Gobiernos nacionales o cuerpos legislativos, quienes formalizan las leyes y procedimientos para concretar dichas políticas (Little y Lewin 2011, 478). Pese a ello, en la implementación existen interacciones entre actores del sector de la *politics* y la *policy* (Arcos 2008, 31). Pedró y Puig (1999, citado por Arcos 2008, 31) enlistan como actores a los partidos políticos, las burocracias y la sociedad civil. En los aparatos burocráticos se encuentran las escuelas y las sedes administrativas (Little y Lewin 2011, 478). Estos actores se insertan conformando un subsistema que define el estilo de implementación de las políticas (Arcos 2008, 31). Los organismos internacionales también inciden en los objetivos y medios de las políticas educativas, como sucede en América Latina (Little y Lewin 2011, 478).

Las políticas educativas pueden clasificarse según sus objetivos: cobertura, equidad y calidad (Arcos 2008; Gillies 688-692). De manera general, la cobertura refiere al acceso efectivo y universal de la población destinataria de los servicios educativos (Arcos 2008; Gillies 2008; Trucco 2014). El argumento para ello recae en que, a mayor cobertura, más personas adquieren las competencias fundamentales que ofrece la educación (Trucco 2014, 5; Gillies 2008). Sin embargo, esta mayor cobertura también evidencia una “estratificación del aprendizaje y logros en los sistemas educativos” (Trucco 2014, 5). Para Trucco (2014, 8),

dicha situación ocurre porque algunos países tienen diferencias pronunciadas en su población, tales como: la existencia de zonas urbanas o rurales, ser o no pobre, ser mestizo o de otro grupo étnico, etc. Esto dificulta la generación de “proyectos compartidos de desarrollo” (Trucco 2014, 9).

El objetivo de la equidad pretende corregir las situaciones de exclusión que representan una falla en las políticas educativas que promueven la cobertura. Según Gillies (2008, 688), estas intentan dar el acceso equitativo a oportunidades educativas para un grupo humano focalizado que sufre exclusión por su condición social, económica, racial, migratoria, de género, entre otras (OCDE 2012, 21). Estas políticas definen destinatarios específicos, a quienes se los busca incluir en el sistema educativo mediante instrumentos de política calibrados para ellos (Bishop y Noguera 2019, 134). Dichos usuarios tienen mayor *riesgo* de no acceder ni culminar la educación escolarizada o de sufrir discriminación en el sistema educativo (OCDE 2012, 21).

Al igual que en las políticas educativas para la cobertura, la implementación de estas políticas puede generar resultados contrarios a los objetivos propuestos. Por ejemplo, cuando una política para reducir brechas en el desempeño académico estudiantil ignora los factores socioeconómicos que causan situaciones de inequidad en el estudiantado (Bower 2013, 5-6). Para Trucco (2014, 8), la equidad educativa exige observar las condiciones sociales y económicas que inciden en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Para América Latina, Trucco aboga por intervenciones intersectoriales que aseguren condiciones mínimas de acceso y calidad para alumnos de contextos socioeducativos desiguales.

Las políticas educativas orientadas a la calidad son el conjunto de acciones gubernamentales que buscan el perfeccionamiento y cumplimiento de los estándares educativos (Airini et al. 2007, 32; Gillies 2008; Nikel y Lowe 2010). Dichas políticas contienen un conjunto de instrumentos diseñados para su implementación. A modo de ejemplo se encuentran las evaluaciones estandarizadas, los currículos educativos y los programas para fortalecer el desempeño estudiantil y del profesorado (Gillies 2008, 689; Schwartzman y Cox 2010, 18).

Los instrumentos de dichas políticas calibran estándares o parámetros sobre el grado de excelencia de un servicio entregado (Nikel y Lowe 2010, 590). Dicho de otro modo, fijan expectativas de aprendizaje y desempeño, sostenidas en el tiempo, en los miembros del

sistema educativo: estudiantes, docentes y escuelas (Gillies 2008, 689; Arcos 2008). Por ello, los instrumentos de política educativa destinados a la calidad son, fundamentalmente, evaluativos. Los indicadores obtenidos y los parámetros establecidos para estos instrumentos guían el establecimiento de objetivos programáticos y permiten trazar trayectorias de desempeño para estas políticas. Según Kauko et al. (2018, 2), la evaluación de la calidad educativa también consolida la gobernabilidad porque los gobernantes pueden legitimarse y alcanzar sus objetivos políticos.

En general, el objetivo de la calidad coexiste con la cobertura y equidad en las políticas educativas. Según Gillies (2008, 689), se espera que todos los educadores y educandos alcancen constantemente estándares de desempeño y aprendizaje. De igual manera, estas políticas intentan corregir situaciones de discriminación y exclusión que causan brechas en el desempeño estudiantil (Bishop y Noguera 2019, 122; OCDE 2012). Para alcanzar la calidad esperada, es necesario enfrentar los problemas de acceso y equidad en los sistemas educativos.

En el terreno de las políticas educativas, la definición de una *educación de calidad* y las estrategias para alcanzarla son objeto de debate (Kauko et al. 2018; Weinstein 2014). Esto se debe a que existen varios actores insertos en un sistema de gobierno que constriñe las posibilidades de definir las metas de una política (Howlett 2009; Weinstein 2014). En la conceptualización de la calidad educativa subyacen intereses y convicciones políticas e ideológicas sobre cómo y para qué se debe educar (Nikel y Lowe 2010, 590). De este modo, Trucco (2014, 13) plantea una calidad medida con el desempeño educativo, donde el estudiantado adquiere competencias suficientes para insertarse al mundo laboral. Mientras, Puiggrós (2010, 1096) critica la “subordinación de la educación y, en particular, de la superior, al mercado”. Es decir, es limitante conceptualizar la calidad educativa como el desarrollar las destrezas demandadas en el mercado laboral.

Para Orozco et al. (2009, 170), existe el dilema de si se habla de una *calidad en la educación* o de una *educación de calidad*. La primera alude a estrategias para operacionalizar la *calidad* educativa en indicadores y métricas con el fin de lograr un desempeño eficiente, eficaz y verificable. No obstante, esto es reduccionista porque considera a la calidad como un fin en sí mismo. Por otro lado, la *educación de calidad* trasciende el cumplimiento de los estándares: es la capacidad de la educación impartida para responder a las características del estudiantado

y la sociedad, generando así aprendizajes relevantes y aplicables a lo largo de la vida. Una educación de calidad busca, por ejemplo, construir ciudadanía y fomentar el pensamiento crítico, el desarrollo de la personalidad y la cultura (Orozco et al. 2009, 173-174).

En la implementación de las políticas educativas cuyo objetivo es la calidad, también se observan efectos perversos o no deseados. Un ejemplo es la denominada *performatividad*, una cultura institucional que reduce la práctica educativa a cumplir requisitos, todos verificables en evaluaciones y rendiciones de cuentas (Ball 2003, citado por Luengo y Saura 2013, 141). Dicha cultura incentiva a las escuelas y docentes a cultivar una imagen de efectividad en su desempeño (Ball 2013, 110). A pesar de ello, la tarea de educar pasa a un segundo plano, pues es más importante denotar un buen desempeño en las evaluaciones y supervisiones de las autoridades y organizaciones jerárquicas superiores (Luengo y Saura 2013, 141).

Dicha performatividad genera situaciones de exclusión en las aulas. Según Hedegaard y Penthin (2018, 1), el énfasis de los Gobiernos en alcanzar logros, estándares y resultados medibles hace que las escuelas y profesores aborden los contenidos de las asignaturas de manera uniforme en las aulas. La inclusión y adaptación a las necesidades estudiantiles se vuelven secundarias. Esto genera que los alumnos que no alcanzan el desempeño esperado sean ignorados en las prácticas diarias de los educadores.

2.1 El currículo como instrumento de las políticas educativas

El currículo es un instrumento de la política educativa que tiene una definición normativa y otra descriptiva. El concepto normativo expone los sucesos que deben ocurrir para lograr el propósito educativo respecto a una población (Glatthorn et al. 2016, 3-5). Esto se expresa en planes, programas u opiniones de expertos acerca de qué aprendizajes se espera de un grupo de personas. La definición descriptiva del currículo, en cambio, se refiere a las experiencias de aprendizaje que ocurren en las aulas de clase. Según Glatthorn et al., una definición completa de currículo comprende: (a) las metas y planes para orientar el aprendizaje en las instituciones educativas y (b) la concreción de estos en las aulas de clase, observada en las experiencias educativas diarias (Glatthorn et al. 2016, 4-5).

Desde las políticas educativas, el currículo es una declaración oficial de conocimientos y habilidades esperados en los estudiantes que cursan un determinado programa educativo (Levin 2007, 8). Los Gobiernos y funcionarios de alto nivel son quienes, en general, diseñan

dichos currículos. Mientras, las instituciones educativas y sus docentes se encargan de implementarlo (Levin 2007, 8). Según Cornbleth (1996, citado por Roofe y Bezzina 2018, 2), los currículos como declaración responden tres preguntas: (a) los conocimientos, destrezas y valores necesarios para una sociedad, (b) por qué la población destinataria merece aprender lo antes mencionado y (c) el método en que el estudiantado debería adquirir los aprendizajes esperados. Estas interrogantes refieren a metas de aprendizaje definidas por los tomadores de decisiones en el ámbito educativo.

Los currículos vienen acompañados de reglas, criterios y lineamientos escritos para asegurar su implementación. De acuerdo con Glatthorn et al. (2016, 18-19), los currículos contienen: (a) objetivos curriculares o resultados educativos esperados, (b) campos y programas de estudios o el conjunto de experiencias de aprendizaje en un periodo de tiempo, (c) asignaturas o materias y (d) la manera en que se evalúan los contenidos curriculares. De igual forma, los currículos cuentan con instrumentos para medir sus resultados en el aprendizaje estudiantil. Por ejemplo, las evaluaciones estandarizadas y controles a las instituciones educativas para asegurar que cumplan con los objetivos curriculares (Lin y Miettinen 2018, 58). Sin embargo, estos instrumentos pueden distorsionar la práctica educativa, puesto que los docentes pueden enseñar solo lo priorizado en las evaluaciones educativas (Lin y Miettinen 2018, 58; Jennings y Bearak 2014, 381).

En general, los diseños y reformas curriculares tienen procesos formales, como la expedición de un decreto o ley (Glatthorn et al. 2016, 18). Según Levin (2007, 17), los actores participantes en el diseño de un currículo son los docentes, directivos, funcionarios de alto nivel y expertos en la pedagogía y didáctica de las asignaturas. También participan organismos internacionales que definen habilidades y conocimientos considerados pertinentes para las necesidades económicas y profesionales a nivel nacional e internacional (Schwartzman y Cox 2010, 15). El involucramiento de dichas organizaciones sugiere que el paradigma de la educación como vehículo para el crecimiento permanece vigente (Bazdresch-Parada 2001, Schwartzman y Cox 2010; Arcos 2008).

A pesar de ello, la implementación de los currículos puede generar problemas a posteriori. Esto se constata en tres teorías de acción o hipótesis para implementar currículos que identifica la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Primero se encuentra una teoría gerencialista, centrada en la rendición de cuentas mediante la medición

de logros de aprendizaje basado en estándares (OCDE 2019, 20). Sin embargo, esta aproximación puede desincentivar a los educadores, directivos e instituciones educativas a inculcar destrezas cognitivas de mayor nivel a cambio de priorizar los contenidos evaluados (OCDE 2019; Bellei y Morawietz 2016). Estas reformas también pueden relegar aspectos del proceso educativo necesarios para alcanzar los logros esperados, como la formación docente continua (Fullan 2007).

Segundo, existen teorías de acción que consideran a la descentralización como la estrategia adecuada para ejecutar los currículos (OCDE 2019, 20). La hipótesis consiste en que, si las escuelas y maestros tienen más autonomía, estos desarrollarán las destrezas y habilidades que los estudiantes necesitan (Bjork 2009, 23-24). A la par, se inculcará un mayor interés de los educandos y profesores por crear entornos de aprendizaje significativos a sus realidades. A pesar de ello, la descentralización puede generar resultados no esperados si las instituciones educativas carecen de motivación para ajustar sus prácticas a los objetivos curriculares establecidos (Bjork 2009, 40).

Tercero, la OCDE identifica una teoría de implementación basada en procesos democráticos, colaborativos e iterativos entre los hacedores de políticas, los expertos en currículo, los docentes y los directivos. Como todos los actores participan en el proceso, se espera más coherencia entre lo planificado y lo implementado (OCDE 2019, 20-21; Pietarinen et al. 2016). En este tipo de puesta en práctica, es importante que exista un consenso previo entre los actores sobre el impacto educativo esperado que tendrían las decisiones curriculares (Pietarinen et al. 2016). No obstante, no todos los Gobiernos o jurisdicciones poseen los suficientes recursos o capacidades para poner en marcha un modelo de currículo participativo (OCDE 2019; Pietarinen et al. 2016).

Lo expuesto sugiere que, para alcanzar los efectos deseados del currículo, es necesaria la coherencia entre lo prescrito y las experiencias de aprendizaje (Levin 2007; Glatthorn *et al* 2016). Los estudiosos del currículo consideran que una condición necesaria para que las reformas curriculares sean efectivas es que generen una percepción de pertinencia y sentido en los actores encargados de implementarlas: es decir, los docentes (Pietarinen et al. 2016; Fullan 2007). También es importante que el currículo esté en el centro de toda acción pública educativa (Marope 2017; Akker 2007), pues este orienta la acción hacia qué metas alcanzar,

qué recursos obtener y cómo deben actuar los maestros para concretar en el aula lo planteado a nivel macro.

2.1.1. La centralidad del currículo en las políticas educativas y su implementación

El currículo, como instrumento de políticas públicas, es central para los tres objetivos de política mencionados: calidad, acceso y equidad. Marope (2017, 31-33) habla de una *centralidad del currículo*, o la presencia del instrumento en toda política educativa, porque opera como centro integrador de los sistemas educativos y las políticas públicas. Para la autora, la conexión del currículo con las políticas educativas está en que dicho instrumento guía la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación. Esto implica que toda política que pretenda ampliar la cobertura, mejorar la calidad o garantizar la equidad en estos procesos, necesita considerar el currículo. Por ejemplo, para universalizar la educación básica, los tomadores de decisiones deben considerar el número de estudiantes, aulas y la ambientación de las mismas para que el estudiantado experimente el currículo de la manera esperada. De lo contrario, ocurrirán situaciones de exclusión en la que no todo el estudiantado recibirá los aprendizajes esperados.

Asimismo, el currículo da pautas de los costos para financiar la educación y los sistemas de aprendizaje (Marope 2017, 33). Toda inversión, sea en formación docente, infraestructura, salarios, cobertura, etc., debe basarse en los aprendizajes esperados en el currículo (Marope 2017, 33). Aun así, los Gobiernos no siempre consideran el currículo como base para la inversión y esto repercute en su implementación (Sheety et al. 2018, 77).

La centralidad del currículo también se observa en que dicho instrumento tiene varios niveles de concreción. Akker (2007, 37-38) expone cinco niveles: (a) supranacional, o los acuerdos internacionales sobre las metas y objetivos de la educación, usualmente como resultado de evaluaciones; (b) macro, donde están los objetivos educativos nacionales; (c) meso, o el currículo definido en las instituciones educativas; (d) micro, o las actividades realizadas en las aulas, y (e) un nivel nano, que refiere a los aprendizajes de cada alumno. Este desglose constata que el currículo permea el proceso de implementación de una política educativa, desde los acuerdos internacionales hasta las experiencias específicas de cada estudiante.

Otra razón para hablar de una centralidad del currículo es que sus contenidos profesan el tipo de educación que el Gobierno y la misma sociedad esperan para sus habitantes (Marope 2017,

14). Esto no se limita a conocimientos, sino que incluye ideas, creencias, normas, costumbres y tradiciones que se transmiten a las personas; por ello, el currículo refleja y reproduce las ideas y valores de una sociedad (Marope 2017; Chibiko 2016, 4). Dos conceptos clave del currículo como reproductor de ideas y valores son los currículos *ocultos* y *nulos*. Para Brownell (2017, 206), el primero refiere a los aprendizajes no declarados en los currículos oficiales, pero que el estudiantado interioriza. Se manifiesta en múltiples normas, desde lo que un alumno puede preguntar en clase hasta ideas sobre la disciplina o el buen comportamiento. A modo de ejemplo, Zulu et al. (2019) presenta a docentes enseñando únicamente la abstinencia en un currículo de ESI basado en los derechos sexuales y reproductivos. Mientras, el *currículo nulo* consiste en aquellos contenidos no enseñados o incluidos (Brownell 2017, 206). Por ejemplo, cuando no se habla de las diferencias de género en una clase sobre las profesiones.

Lo antes expuesto muestra que la implementación de los currículos es un proceso complejo. Según Levin (2007, 20), la literatura expone una brecha entre lo producido y las experiencias específicas de aprendizaje del estudiantado en las aulas. Aunque esto es esperable, puesto que los educadores deben dar sentido al currículo y convertir los contenidos y métodos de aprendizaje en prácticas educativas concretas (Pietarinen et al. 2016, 5). Además, porque el currículo puede representarse de diversas maneras, por su cualidad de ser tanto una declaración formal como una serie de experiencias educativas (Glatthorn et al. 2016). Akker (2007, 38) expone una tipología de representación de los currículos que contiene dimensiones donde ocurren brechas entre los objetivos planteados y alcanzados, como se ve en la Tabla 2.1.

Tabla 2.1. Tipología de representaciones curriculares

Representaciones del currículo	Clasificación	Descripción
Currículo previsto	Ideal	La razón fundamental o filosofía que subyace al currículo
	Formal/escrito	Intenciones especificadas en documentos oficiales
Currículo implementado	Percibido	Currículo interpretado por sus docentes
	Operativo	Proceso de enseñanza-aprendizaje (currículo en acción)
Currículo alcanzado	Experiencial	Experiencias de aprendizaje percibidas por el estudiantado
	Aprendido	Resultados de aprendizaje del alumnado.

Fuente: Akker (2007, 38).

Según Akker (2007, 38), los currículos propuestos son usualmente el resultado de las discusiones de los tomadores de decisiones y los organismos ejecutores de rango medio. El currículo implementado forma parte de las instituciones educativas y su profesorado; son ellos quienes interpretan el currículo propuesto y lo traducen en prácticas educativas a implementar en el aula. Por otro lado, el currículo alcanzado se refiere a los conocimientos que cada estudiante percibe haber obtenido y los resultados de su aprendizaje.

En general, el currículo constituye el instrumento en el que los ideales abstractos de las políticas educativas se traducen en prácticas cotidianas de los actores. Por lo tanto, es necesario que cuente con recursos y mecanismos para asegurar que el currículo cumpla sus objetivos. Igualmente, es importante que exista coherencia entre lo planificado a nivel macro y lo aplicado a nivel micro.

2.2 Las políticas docentes y su conexión con el currículo

Los currículos se concretan mediante las prácticas de los educadores en las aulas. En ese sentido, las políticas docentes apoyan, orientan y controlan el ejercicio profesional de la docencia (Schwartzman y Cox 2010; Darling-Hammond 2017). Estas parten de constatar que el profesorado es fundamental para que las políticas educativas logren los resultados deseados (Bruns y Luque 2015; Schwartzman y Cox 2010; Darling-Hammond 2017). La evidencia en la investigación educativa indica que el desempeño de los maestros es una variable explicativa clave del nivel de aprendizaje del estudiantado (Mizala y Schneider 2019, 1; Darling-Hammond 2017, 291; Bruns y Luque 2015). Es en las aulas en donde se concreta el cambio o estancamiento de las políticas educativas (Schwartzman y Cox 2010).

Las políticas docentes abordan aspectos de la profesión que merecen la intervención del Estado. Primero, la profesionalización de la carrera docente mediante instrumentos para fortalecer la formación inicial de los aspirantes a la docencia (Darling-Hammond 2017, 294). Esta preparación debe ser rigurosa y contar con estándares de calidad para que ingresen mejores educadores a las aulas (Darling-Hammond 2017; Bruns y Luque 2015; Chiriboga 2018). Segundo, el desarrollo profesional continuo, imprescindible para mejorar el ejercicio de los docentes en servicio (Chiriboga 2018, 1). Existen varios requisitos para que esta formación sea efectiva (Chiriboga 2018, 2-3; Darling-Hammond 2017), como: ser de largo plazo, afianzar el conocimiento de las disciplinas, desarrollar estrategias pedagógicas por asignatura, estar basada en evidencia, ser pertinente a las necesidades educativas del país o

localidad, fomentar la cooperación entre profesores y directivos, evaluar a los maestros y centrarse en la reflexión crítica de las prácticas de los educadores.

Tercero, están los incentivos para hacer atractiva la docencia y encontrar personas idóneas que deseen hacer carrera en esta profesión (Chiriboga 2018; Darling-Hammond 2017; Vailant 2014). La asignación de salarios es uno de los principales mecanismos de incentivo (Darling-Hammond 2017; 298). Otro recurso es el sistema de escalafón o ascenso a otros cargos (Vailant 2014, 60; Chiriboga 2018, 17). Vailant (2014, 64) menciona además los *estímulos simbólicos*, aquellos que valorizan a la profesión docente ante la sociedad.

Cuarto, los mecanismos de evaluación del desempeño de los maestros buscan generar espacios de rendición de cuentas y producir evidencias para las políticas educativas y los currículos (Schwartzman y Cox 2010, 21; Chiriboga 2018; Darling-Hammond 2017). Sin embargo, estos instrumentos pueden inducir al profesorado a enseñar solo los contenidos evaluados e ignorar otros que también son importantes (Bellei y Morawietz 2016; OCDE 2019). Esto sucede, por ejemplo, cuando los currículos son diseñados por expertos sin considerar las capacidades de las instituciones educativas (Lewin 2007; Villarroel 2017, 89). Existe una dimensión política de esta evaluación; refiere al manejo de las relaciones de las autoridades educativas con los gremios o sindicatos que representan al cuerpo docente. A menudo, las relaciones entre estos sindicatos y los Gobiernos son altamente conflictivas, por lo que es necesario establecer y mantener consensos con estos actores (Weinstein 2014).

Las políticas docentes inciden en la capacidad de los educadores para ejecutar los currículos de manera pertinente y efectiva (OCDE 2019, Pietarinen et al. 2016). En la estrategia gerencialista de implementación, más allá de enforzar estándares educativos, es necesario identificar las prácticas de los docentes que necesitan ser corregidas o fortalecidas (Fullan 2007). De lo contrario, los profesores priorizarán los contenidos evaluados en las pruebas (Pietarinen et al. 2016; Bellei y Morawietz 2016). Lo mismo sucede en las estrategias descentralizadas y democratizadoras, donde los maestros tienen más oportunidades de implementar el currículo de maneras divergentes porque no lo encuentran significativo para la realidad en la que educan (Coburn 2001, 1; Bjork 2009; Pietarinen et al. 2016).

En estas dos últimas estrategias, la discrecionalidad y autonomía de los educadores como FPO juega un papel clave. Es necesario que los instrumentos de política docente fomenten que el

profesorado emplee su discrecionalidad de manera consistente con los objetivos curriculares. Un ejemplo es el estudio de Schnack (2016), que resalta la revalorización de lenguas minoritarias por parte de los profesores en China.

La formación profesional continua también incide en la capacidad de los maestros para aplicar currículos. Para Sheety et al. (2018, 75-78), esta debe dar a los docentes espacios de apoyo y reflexión sobre sus prácticas educativas. De lo contrario, la formación excesivamente teórica y desfasada de la realidad es inefectiva (Sheety et al. 2018; Chiriboga 2018). De igual modo, la formación continua debe basarse en un diagnóstico de condiciones de trabajo de los educadores para que genere los resultados esperados (Sheety et al. 2018, 76).

3. La pandemia del Covid-19: un “shock externo” sobre los sistemas educativos

La pandemia del Covid-19 ha detenido el normal funcionamiento del sector público y privado debido al riesgo que el virus representa para la salud pública (Ferguson et al. 2020). A esto se suma una contracción del crecimiento económico mundial, que ya se considera una recesión (CEPAL 2020a, 12; Dabla y Zdzienicka 2020, 38; Banco Mundial 2020). Estos factores obligaron a los Gobiernos a responder con políticas públicas que permitieran mitigar los efectos del Covid-19 (Capano et al. 2020; Weible et al. 2020). En el sector de la educación, esto supuso el cierre de escuelas y universidades, medida considerada necesaria, pero con consecuencias negativas para el estudiantado (ONU 2020a, 2020b; Schleicher 2020; CEPAL y UNESCO, 2020).

En la literatura de las políticas públicas, la pandemia del Covid-19 encaja en lo que se conoce como un *shock externo*. Para Nohrstedt y Weible (2010, 5-6), se trata de un suceso intempestivo que detiene la normal hechura de políticas, prácticas e instituciones. Los autores aclaran que estos shocks generan dudas e incertezas respecto a la comprensión de los problemas públicos, ocasionando, por lo general, cambios no incrementales en las políticas públicas.

Una razón para clasificar a las pandemias como un shock es porque sus efectos vulneran la intersección entre la política, la economía y la sociedad (Frieden 2020, 5). Para Capano et al. (2020, 288), esta pandemia trajo situaciones de extrema incertidumbre para los hacedores de políticas: la necesidad de dar respuestas inmediatas, las limitaciones de acceso y producción de datos, la ausencia de acuerdo respecto a cómo manejar el Covid-19, el grado de confianza

que el público tiene hacia el Gobierno, el apoyo que los políticos y legisladores dan a ciertas medidas y no a otras, y el financiamiento de las intervenciones. En ausencia de una vacuna, los Gobiernos tomaron estrategias no farmacéuticas (Ferguson et al. 2020, 3): (a) la supresión del número de casos de Covid-19 y (b) la mitigación a través de proteger a quienes corren más riesgo de contagio. No obstante, para llevarlas a cabo, los Gobiernos enfrentan constreñimientos políticos, económicos y legales (Capano et al. 2020; Frieden 2020; Weible et al. 2020).

En este escenario, los Gobiernos han empleado múltiples instrumentos de política que involucran sectores como la salud, la educación, el empleo y la economía (Capano et al. 2020, 291-295). Entre los instrumentos observados está el aplazamiento del pago de los impuestos, las reformas presupuestarias, las nuevas modalidades de empleo, los préstamos a negocios, el distanciamiento social, las cuarentenas, la construcción y mejoramiento de establecimientos de salud, los insumos médicos, entre otros (Capano et al. 2020). Para Capano et al. (2020), las medidas económicas han sido las que más prevalecieron, especialmente en lo que se refiere a impuestos y empleo.

En el sector educativo, el principal instrumento de política fue el cierre de los planteles (ONU 2020a; CEPAL y UNESCO 2020; Schleicher 2020; Álvarez-Marínelli et al. 2020; Reimers y Schleicher 2020). De acuerdo con la ONU (2020a, 2), esta medida se ha aplicado en 190 países del mundo y ha afectado a 1,6 mil millones de estudiantes. 160 millones de los educandos son de América Latina y el Caribe (CEPAL y UNESCO 2020, 1). Dicha medida contribuye con la estrategia no farmacéutica de suprimir y mitigar el Covid-19 (Ferguson et al. 2020, 3). Según Schleicher (2020), se estima que el cierre de las escuelas reduciría un 15% de contagios de Covid-19.

A pesar de ello, los organismos internacionales y estudiosos de la educación advierten de los efectos negativos a corto y largo plazo que implica cerrar las escuelas (ONU 2020a; CEPAL y UNESCO 2020; Álvarez-Marínelli 2020; Reimers y Schleicher 2020; Schleicher 2020; Chabbott y Sinclair 2020). Primero, se presenta una exacerbación de las brechas de aprendizaje ya existentes en los sistemas educativos de los diferentes países. De acuerdo con Azevedo et al. (2020, 3), se estima una pérdida de 0,3 a 0,9 años de escolaridad a nivel mundial; el promedio de años de educación escolarizada bajaría de 7,9 a 7,3. Kaffenberger (2020, 1) pronostica que, incluso si las escuelas hacen remediaciones académicas, los

estudiantes sufrirán una pérdida de seis meses de clases. El consenso es que el cierre de las instituciones educativas causará pérdidas inevitables en los logros de aprendizaje de los alumnos (Kaffenberger 2020; Azevedo et al. 2020; ONU 2020a).

El segundo efecto negativo es un aumento de la deserción escolar. Para la ONU (2020a, 2), 23,8 millones de niños y adolescentes abandonarán sus estudios por el impacto económico de la pandemia. Esta cifra se añadiría a los 258 millones de niños y adolescentes en edad escolar que ya han abandonado los estudios (Banco Mundial 2020, 5). Las niñas, los estudiantes pobres, las personas con discapacidad y los refugiados corren más riesgo de deserción (ONU 2020b). Se prevé que esto agrave problemas sociales como (ONU 2020b, 2; Banco Mundial 2020, 13): el aumento del trabajo infantil y el trabajo del hogar no remunerado para las niñas, la violencia de género, un aumento del desempleo y la pobreza y un aumento de la desnutrición, porque las escuelas son, en muchos casos, punto de entrega de alimentos. Se alerta de un retroceso en las garantías de los derechos sociales, cuya magnitud se observará en futuras generaciones (ONU 2020a, 2020b).

El financiamiento público de la educación también se ve afectado por la pandemia (BID 2020; Schleicher 2020). Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), esto se debe a que los países suelen carecer de mecanismos claros para determinar el proceso de financiamiento de la educación (BID 2020). Para Schleicher (2020, 5), una tendencia internacional es que el gasto público educativo fluctúe debido a shocks externos que inciden en las prioridades de inversión de los Gobiernos. Esto es característico de América Latina y el Caribe (ALC), puesto que la región depende de las exportaciones de bienes, cuyos valores están en declive (CEPAL 2020b, 5).

3.1 Continuar la educación a través de métodos remotos

Frente al cierre de las escuelas, los Gobiernos han implementado mecanismos para continuar la educación mediante modalidades no presenciales (ONUa 2020; CEPAL y UNESCO 2020; Schleicher 2020; Zhang et al. 2020). Esta alternativa incluye el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la entrega de documentos y materiales para trabajar en casa (Chabott y Sinclair 2020; CEPAL y UNESCO 2020; Boskut y Ramesh 2020). Dichas modalidades no presenciales son otro instrumento de la política educativa para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, que consiste en la garantía de la educación como derecho (Chabott y Sinclair 2020; ONU 2020a; CEPAL y UNESCO 2020).

Boskut y Ramesh (2020, 2-3) aclaran que existen dos procesos educativos no presenciales: una *educación a distancia* y una *educación remota para emergencias*. Según los autores, el primero consiste en una modalidad diseñada desde el comienzo para realizarse de forma no presencial. En cambio, la educación remota para emergencias consiste en un cambio repentino de una modalidad originalmente presencial a otra no presencial (Boskut y Ramesh 2020; Mohmmmed et al. 2020). Esta última responde a una situación de crisis que obliga a emplear medidas de contingencia para continuar con la educación (Mohmmmed et al. 2020). En ella, puede haber o no el uso de TIC, dependiendo del acceso de las instituciones educativas y el estudiantado a los recursos tecnológicos (Mohmmmed et al. 2020). Además, es una medida temporal, pues se espera retornar a las escuelas cuando finalice la emergencia (Mohmmmed et al. 2020).

Esta educación remota temporal forma parte de un conjunto amplio de prácticas educativas para situaciones de crisis denominada *educación para las emergencias*. Según Nese y Pasquero (2018, 6), se trata de proyectos y actividades para continuar la educación dentro de crisis, emergencias y situaciones de inestabilidad. La Red Interinstitucional para Educación en Emergencias (INEE) establece normas mínimas para este tipo de educación; por ejemplo, la participación activa de las comunidades, que los contenidos sean pertinentes para la situación de emergencias y que se modifiquen los entornos de aprendizaje para que las personas accedan a la educación (INEE 2010, 8-9). Las normas mínimas del INEE proveen de una base a los Gobiernos para diseñar respuestas educativas de calidad y pertinencia dentro de las situaciones de emergencia.

Las respuestas actuales de los países para la continuidad educativa encajan en la educación remota para emergencias, pues adaptan programas que originalmente eran presenciales (Schleicher 2020). Según un reporte de CEPAL y UNESCO, veintinueve de los treinta y tres países de ALC han implementado diferentes modalidades de educación a distancia, con y sin conectividad (CEPAL y UNESCO 2020, 2-3). De ellos, veinticuatro tomaron medidas de educación no presencial *offline*, es decir, que no requieren estar conectados a internet todo el tiempo. Además, se han entregado textos escolares, hojas, guías y materiales impresos a los estudiantes, y se han utilizado programas de radio y televisión (Scheleicher 2020, 12). Los Gobiernos también han lanzado plataformas digitales y han subido páginas con textos y recursos educativos digitalizados (Álvarez-Marinelli et al. 2020, 4). Adicionalmente, ocho de

los treinta y tres países de la región han entregado dispositivos tecnológicos a los alumnos (CEPAL y UNESCO 2020, 3).

Sin embargo, la capacidad y recursos de los ministerios de educación para pasar a una modalidad no presencial de emergencia han sido escasos (Álvarez-Marinelli et al. 2020; Schleicher 2020). Antes de la pandemia, los ministerios ya tenían dificultades para una efectiva planificación y cumplimiento de sus políticas educativas (Álvarez-Marinelli et al. 2020, 4). Adicionalmente, la necesidad de responder a la pandemia con prontitud dificultó que los países tomaran medidas que lograsen resultados similares a la educación presencial (Reimers y Schleicher 2020, 13). Las capacidades que los países tenían antes de la pandemia han sido críticas para responder a la actual situación (Álvarez-Marinelli et al. 2020). A modo de ejemplo, Uruguay cuenta, desde 2006, con el Plan Ceibal, una plataforma tecnológica para aprender desde casa (Álvarez-Marinelli et al. 2020).

A esto se suma el problema del acceso a la tecnología por parte de los estudiantes, sus padres de familia y los docentes. La ONU (2020a, 12) indica que la cobertura para la educación a distancia en línea varía según el nivel de ingreso de los países: en aquellos de mayor ingreso, el acceso llega al 85% del estudiantado; la cifra baja a un 50% en países con menores ingresos. Es decir, se constata una brecha digital que representa un problema para acceder a la educación (ONU 2020a, 12). Otro problema son las destrezas de los alumnos, padres y maestros para manejar las TIC con fines educativos (ONU 2020a; Zhuang et al. 2020; CEPAL y UNESCO 2020).

3.2 La modificación curricular como estrategia

Algunos Gobiernos han modificado y adaptado los contenidos de los currículos nacionales en sus programas de educación remota. Por lo general, estos cambios se guían por una lógica de seleccionar los contenidos educativos considerados prioritarios, necesarios o pertinentes (INEE 2010; CEPAL y UNESCO 2020; Reimers y Schleicher 2020). Esto se debe a un consenso de que ciertos conocimientos y competencias son más relevantes por la actual situación de pandemia (CEPAL y UNESCO 2020, 4). De acuerdo con la UNESCO (2020, 2), dichos cambios permiten la permanencia de los estudiantes porque reciben contenidos educativos relevantes y alcanzables.

La pertinencia de los contenidos es uno de los criterios orientadores para la modificación de los currículos (Reimers y Schleicher 2020). Así, las normas mínimas del INEE (2010 55-58) proponen que los planes de estudio en situaciones de emergencia tengan relevancia cultural, social y lingüística. Menciona además que los contenidos deben ser adecuados a la situación de crisis que se vive. Análogamente, se indica que la instrucción del docente debe asegurar la participación estudiantil y que la evaluación del aprendizaje debe llevarse a cabo mediante metodologías adecuadas.

Ramrathan (2020, 5) señala que toda modificación curricular derivada de la situación de pandemia debe contestar las siguientes preguntas: (a) qué aprendizajes son los más valiosos y relevantes y (b) cómo estos deberían ocurrir dentro de la educación remota. Para el autor, es necesario responder estas interrogantes, pues de ellas se desprende la concreción curricular que las escuelas implementarán. Ignorar esto implicaría que las modificaciones curriculares queden en el plano técnico: se cambian tiempos del año escolar, se recortan contenidos, pero los educandos no desarrollan los aprendizajes necesarios en una situación de pandemia (Ramrathan 2020).

Así como se comenta que ciertos aprendizajes son considerados pertinentes, también hay un consenso de que es imposible lograr los mismos resultados de la educación presencial (Reimers y Schleicher 2020, 13; Banco Mundial 2020; Tarabini 2020). Generalmente, esto se atribuye a las brechas en el acceso a la tecnología, ya que estas dificultan que los docentes: (a) enseñen contenidos a los alumnos y (b) se aseguren que los educandos logren los aprendizajes (Kaffenberger 2020; Reimers y Schleicher 2020). La CEPAL y UNESCO (2020, 2) recomiendan a los Gobiernos analizar los siguientes aspectos para modificar los currículos: las características de los currículos nacionales, los recursos y capacidades para llevar a cabo la educación remota y el nivel de acceso que tienen los estudiantes y maestros a los recursos educativos físicos y tecnológicos.

Para Darling-Hammond et al. (2020, 27), la perspectiva de priorizar contenidos curriculares puede ser inadecuada porque anticipa un déficit de aprendizajes. Esto impide pensar en otras maneras de aplicar los currículos que también gocen de calidad y pertinencia. Los autores proponen desarrollar estrategias de andamiaje o *scaffolding*: que los educadores y padres asuman un rol de guías que motiven al estudiantado a participar en las actividades educativas. Paralelamente, se proponen metodologías de enseñanza que fomenten la creatividad,

autonomía y flexibilidad para que los alumnos logren los aprendizajes considerados relevantes (Daniel 2020, 94; UNESCO 2020, 2).

Coker (2020, 78) ha identificado una orientación común en los currículos modificados para las emergencias: son progresivos, porque su propósito es movilizar a los estudiantes a aprobar el año lectivo. En estos currículos también subyace el mensaje de que la educación escolarizada es positiva y alcanzable para el alumnado. Para Coker, en estos currículos progresivos se identifican cinco variables para ponerlos en marcha: (a) tienen un diseño curricular que responde a la situación de emergencia, (b) establecen nuevos roles y competencias en los maestros, (c) plantean un modelo de instrucción en cuanto a tiempos e interacción, (d) determinan objetivos y su monitoreo y (e) responden a las situaciones de vulnerabilidad de los educandos. Esta orientación también puede atribuirse a que el aprendizaje de los alumnos en edad escolar depende de su permanencia en las escuelas, incluso de forma remota (Banco Mundial 2020, 24).

Cada país ha empleado sus definiciones y procedimientos para la modificación curricular. El Ministerio de Educación de Chile (MEC de Chile) planteó una priorización de contenidos, definida como “un marco de actuación pedagógica, que define objetivos de aprendizaje, secuenciados y adecuados a la edad de los estudiantes, procurando que puedan ser cumplidos con el máximo de realización posible en las circunstancias en que se encuentra el país” (MEC de Chile 2020, 6). Para el Ministerio, es importante priorizar los objetivos de aprendizaje y no los contenidos por asignatura. Así, se pueden alcanzar aprendizajes interdisciplinarios, significativos y pertinentes para la vida del alumno. Por el énfasis de la interdisciplinariedad, el MEC promovió usar proyectos educativos como metodología de enseñanza-aprendizaje. Asimismo, se mantuvieron estándares mínimos, puesto que los objetivos priorizados son esenciales para aprobar el año lectivo. También existe una lógica de progresión secuencial: es decir, al cumplirse un objetivo de aprendizaje, se pueden alcanzar otros. Por último, el MEC de Chile (2020, 11) ha entregado a los docentes orientaciones didácticas y recursos pedagógicos para concretar la priorización curricular.

El Consejo Federal de Educación de Argentina (CFE) emitió un marco de referencia para realizar *contextualizaciones curriculares* (CFE 2020). El CFE plantea que existe una desigualdad de condiciones socioeconómicas y educativas en el estudiantado, lo que obliga a pensar en “qué contenidos enseñar, cómo enseñarlos y en qué tiempos, con qué estrategias, recursos, entre otras” (CFE 2020, 2). Estas interrogantes cobran especial importancia en el

contexto de la pandemia. Por ello, el CFE considera necesario seleccionar los contenidos considerados fundamentales para el año lectivo vigente y para el próximo. Con todo, estas solo son orientaciones o criterios flexibles no obligatorios. Cada jurisdicción puede efectuar las modificaciones a los currículos que considere necesarias (CFE 2020, 1).

El CFE de Argentina (2020, 3) enfatiza que la priorización curricular debe asegurar que los estudiantes aprendan contenidos por asignatura. Sin embargo, recomienda los proyectos educativos como estrategia para alcanzar aprendizajes interdisciplinarios (CFE 2020, 4). De igual modo, el CFE rescata la importancia de los equipos técnicos, supervisores educativos y directores en el proceso de priorización curricular. Son ellos quienes deben asesorar a las instituciones educativas para aplicar los currículos de manera contextualizada: considerando las condiciones de aprendizaje desiguales de los alumnos (CFE 2020, 4).

En Perú, el Ministerio de Educación (MEC) llevó un *proceso de adaptación* que consiste en ajustar “la propuesta educativa para responder pertinente y oportunamente a las diversas características y necesidades educativas de los estudiantes” (MEC de Perú 2020, 5). Según el Ministerio, este se realizó mediante un acompañamiento que los docentes realizan a sus educandos de forma remota o presencial. El MEC enfatiza la importancia de desarrollar competencias más que de adquirir conocimientos. Al igual que en Chile y Argentina, el Ministerio de Educación de Perú propone metodologías de aprendizaje basadas en proyectos para integrar las competencias (MEC de Perú 2020, 6-17).

El Ministerio de Educación de Cuba (MEC de Cuba), aplazó ciertos contenidos educativos por cada nivel de educación para el próximo periodo lectivo. Por ejemplo, en matemáticas de sexto grado, los temas de ángulos entre paralelas y triángulos fueron transferidos para el séptimo año (MEC de Cuba, 2020, 4). Adicionalmente, se establecieron criterios metodológicos para la enseñanza no presencial en cada año básico. A diferencia de otros países, la estrategia curricular Cuba no involucra priorizaciones ni metodologías interdisciplinarias (MEC 2020).

En general, estas modificaciones curriculares guardan la orientación progresiva que identifica Coker (2020, 78). Dichos cambios priorizan contenidos considerados relevantes según dos criterios: (a) son alcanzables dentro de la modalidad remota y (b) son aprendizajes pertinentes dada la situación de la pandemia. De igual modo, promueven contextualizar los contenidos

curriculares según las necesidades del estudiantado y enfatizan el uso de metodologías que integren las asignaturas, con la excepción de Cuba. Esta búsqueda de la interdisciplinariedad responde, además, a la necesidad de desarrollar competencias para la vida práctica (CEPAL y UNESCO 2020).

3.3 Los mecanismos para apoyar a docentes, estudiantes y padres de familia

Los Gobiernos han destinado recursos para preparar y apoyar a los educadores y las escuelas para la educación remota. Para fortalecer la práctica docente, han invertido en recursos didácticos y materiales, así como en capacitaciones en el uso de las TIC. Paralelamente, se ha preparado en proveer contención emocional para los padres de familia y los alumnos. El apoyo a los maestros es clave, pues interactúan directamente con los educandos y sus familias (Tarabini 2020). De acuerdo con Álvarez-Marinelli et al. (2020, 6) la capacidad de acompañamiento adecuado a los docentes y las familias ha variado significativamente en los países de América Latina y el Caribe.

Los sistemas educativos deben fortalecer la capacidad de los profesores para usar las TIC y otros recursos telemáticos con fines pedagógicos: radio, internet, redes sociales, televisión, entre otros (UNESCO 2020, 3). A manera de ejemplo, el uso de WhatsApp con pequeñas explicaciones y sugerencias para los estudiantes permite mantener una comunicación sostenida con los padres de familia y el alumnado, importante para asegurar el andamiaje (Darling-Hammond et al. 2020, 27). No obstante, una dificultad observada es que los docentes usan poco las TIC como recursos de apoyo en las clases presenciales. Los maestros de ALC consideran que necesitan más formación en el uso de las TIC (CEPAL y UNESCO 2020, 9-10). Según la encuesta TALIS 2018, solo un 43% de los profesores se sienten suficientemente preparados para usar las TIC en las aulas; para agravar el problema, los directores de los planteles encuestados indican tener insuficientes dispositivos tecnológicos con fines educativos (OCDE 2019, 30).

También se recomiendan otros recursos y estrategias metodológicas para los docentes. Chabbott y Sinclair (2020, 54) consideran más prioritario que haya suficientes textos escolares impresos para estudiantes y maestros. Dichos textos deberían incorporar como tema a la pandemia del Covid-19 y contar con una redacción sencilla que facilite el involucramiento de los alumnos y padres de familia, especialmente para aquellos con escasa capacidad de lectoescritura, ya que podrían abandonar los estudios si los contenidos les

resultan muy difíciles (Chabbott y Sinclair 2020). Darling-Hammond y Hyler (2020, 459) sugieren priorizar aprendizajes auténticos y significativos que inviten al involucramiento del alumnado y sus representantes. Para las autoras, estos se alcanzan con actividades que inculquen el pensamiento crítico y la resolución de los problemas de la vida. Flores y Gago advierten del riesgo de que los maestros se limiten a acatar lineamientos ministeriales y minimicen su discrecionalidad profesional al momento de educar, lo que, aunque es comprensible por la necesidad de respuestas inmediatas, no puede comprometer la práctica docente (Flores y Gago 2020, 8).

Un desafío para los educadores es apoyar a los padres de familia, pues ahora asumen una mayor carga en la educación de sus hijos y sienten agobio por ello (Banco Mundial 2020, 25; UNESCO 2020,4). Ante esto, Tarabini (2020, 3) provee una reflexión crítica sobre el malestar de los padres en torno a la educación remota. Para la autora, la brecha digital es apenas una parte de las inequidades que enfrentan las familias de estratos socioeconómicos diferentes. Tarabini (2020, 4) enfatiza que los hogares de ingreso alto y medio poseen “más estrategias, más legitimidad, más voz y más recursos para mostrar dicha preocupación y ejercerla a su favor”; es decir, poseen un *capital cultural y emocional* que les permite adaptarse con facilidad a los requerimientos de la educación remota. Para Tarabini, las familias de bajos recursos, en cambio, enfrentan una situación diferente: pasar a una modalidad remota conlleva más dificultades, que se traducen en un mayor estrés y malestar. A los estudiantes de hogares pobres, por su condición socioeconómica, se les dificulta vincularse a las actividades educativas, lo que puede llevarlos al abandono de los estudios (Tarabini 2020, 5).

Con todo, es importante asegurar el involucramiento de la familia, porque esto se asocia a un mejor desempeño estudiantil (Álvarez-Marinelli et al. 2020, 15; Tarabini 2020). Darling-Hammond y Hyler (2020, 460) recomiendan crear espacios de contención e intercambio de experiencias entre los docentes para desarrollar habilidades de contención emocional. Asimismo, la UNESCO (2020, 4) sugiere incluir lineamientos y metodologías que fomenten la participación del padre de familia. Tarabini recomienda que se prepare y apoye al profesorado para que este asuma un rol de “acompañante”: alguien que apoye y cuide emocional y moralmente al estudiante para que pueda sobrellevar la adversidad que supone la no presencialidad (Tarabini 2020, 8). La educación remota ha generado consciencia de la importancia de las escuelas para los educandos y las comunidades (Schleicher 2020, 19;

CEPAL y UNESCO 2020, 10). Según Schleicher, esto puede emplearse estratégicamente para aumentar el involucramiento de los padres y la sociedad en las actividades escolares.

La literatura temática considera que los docentes, directivos y escuelas tienen oportunidades para proveer una mejor educación para el futuro post pandemia. Para Chabbott y Sinclair (2020, 54) los currículos suelen relegar el involucramiento de los padres, el empoderamiento de las familias y la educación en valores. Según las autoras, ahora que la educación es en casa, las escuelas pueden hacer del hogar un pilar clave para el aprendizaje de los estudiantes.

Por otra parte, es necesario fortalecer la transferencia de prácticas innovadoras entre las instituciones educativas. Para Darling-Hammond y Hylar (2020, 460), las escuelas son cruciales para descubrir medios para la educación remota que sean efectivos para los educadores, alumnos y padres. Los distritos educativos pueden fomentar y difundir prácticas para una enseñanza más inclusiva con el estudiantado. Coker (2020, 83) advierte que, en general, los maestros tienen dificultades para concretar innovaciones educativas en la práctica; por ello, recomienda que las mejoras de las prácticas docentes emerjan de la investigación-acción, ya que esta genera hallazgos pertinentes para las prácticas diarias de los maestros. El autor también considera necesario que los docentes aprovechen su experticia pedagógica para que descubran cómo aplicar los currículos de la manera más pertinente y accesible.

El propósito de fortalecer el apoyo a los profesores, estudiantes y familias es contribuir a la creación de *escuelas resilientes*. Ello conlleva desarrollar la capacidad de las instituciones educativas para que puedan fomentar en los alumnos las actitudes necesarias para la situación de pandemia: autoaprendizaje, cuidado de sí mismo y los demás, destrezas sociales, entre otras (CEPAL y UNESCO 2020, 4). Reimers y Schleicher indican que una relación cercana entre docentes y educandos es clave para asegurar que el estudiantado permanezca involucrado en la educación remota, en especial para aquellos alumnos en contextos de pobreza, exclusión, etc. (Reimers y Schleicher 2020, 31; Tarabini 2020, 4).

A nivel macro, UNICEF (2020, 8) recomienda que los sistemas educativos deben concentrar sus esfuerzos en los siguientes aspectos: (a) generar una pedagogía del docente inclusiva y flexible que asegure la inclusión de cada estudiante y (b) hacer que la misión, visión y organigrama de las escuelas se centren en la inclusión, el cuidado y el apoyo académico,

moral y emocional para los alumnos y sus padres. A esto se añade la necesidad de invertir más en las TIC, en las capacitaciones de los educadores y en programas educativos que sean más personalizados para cada educando (Azevedo et al. 2020, 10). Igualmente, es prioritario que los sistemas educativos generen datos sobre los resultados de las políticas educativas para continuar la educación remota (Azevedo et al. 2020, 21). Dicho seguimiento permitiría hacer modificaciones beneficiosas para los sistemas educativos para el corto y largo plazo. Finalmente, Schleicher (2020, 19) considera que la consciencia pública de la importancia de la educación puede incidir para que el gasto en este sector no quede relegado frente a otros. Todo esto contribuye a crear sistemas educativos resilientes que puedan responder a la realidad post-Covid-19, cuando los estudiantes regresen a las aulas (Azevedo et al. 2020, 1).

4. Ecuador: Una política para mantener la continuidad de la educación

4.1 Antecedentes: 2006-2020

Antes de la pandemia, se identifican dos periodos en la política educativa ecuatoriana. Primero está la década del 2006 al 2015, caracterizada por cambios en los sectores de la política social, entre esos la educación. Respecto a los propósitos generales de la política, se instauraron tres normas legales clave: la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI 2011) y su Reglamento (RLOEI 2012). La carta magna, al ser el máximo marco normativo para las políticas públicas en Ecuador, define a la educación como un derecho ciudadano y una tarea inexcusable del Estado (Art. 26). La norma constitucional deposita en el Estado la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación. Asimismo, establece que la educación ha de centrarse en el desarrollo holístico del ser humano y llevarse a cabo “en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia” (Art. 27). Según el texto Constitucional, la educación permite que la ciudadanía ejerza sus derechos y contribuye a la soberanía del Ecuador (Art. 27). Las definiciones constitucionales de la educación como un derecho suponen un rol intervencionista del Estado sobre este sector (Schwartzman y Cox 2010).

La LOEI desarrolla los principios y propósitos de la educación establecidos en la Constitución del 2008. Según el Art. 2, existe calidad educativa cuando los contenidos se contextualizan, actualizan y articulan a los procesos educativos en las aulas. Para la LOEI, el estudiante es el centro de la acción educativa; todo contenido y metodología de enseñanza debe ajustarse a su realidad. El Art. 3 de dicha ley establece los propósitos de la educación, que se resumen en ejercer los derechos ciudadanos mediante el desarrollo personal que ofrece la educación.

Respecto a las preferencias de implementación, en este periodo se consolidó un estilo centralizado para llevar a cabo las políticas educativas. De acuerdo con el Art. 261 de la Constitución, el Estado asume la competencia exclusiva de las políticas educativas. Sin embargo, el Art. 85 también señala que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a participar en el diseño e implementación de las políticas de garantía de derechos, como es la educación. El Art. 27 de la LOEI indica niveles desconcentrados de gestión educativa que ejecutan lo diseñado en el Nivel Central. Dichos niveles son: (a) zonal, que planifica y coordina los servicios educativos de los distritos, (b) distrital, encargado de los proyectos y servicios educativos en los cantones y circunscripciones territoriales que le competen y (c) circuital, que comprende las instituciones educativas en un territorio específico. La justificación para esta modalidad centralizada de implementación es el principio de *alta desconcentración y baja descentralización*. Según el Acuerdo Ministerial 020-12 (2012), dicho principio indica que, en sectores considerados clave para el desarrollo del país, como la educación, el nivel nacional es el único capaz de planificar la política educativa.

En este periodo se implementó el Plan Decenal de Educación (PDE), aprobado en consulta popular en noviembre de 2006 (Mineduc 2006). Dicho plan generó políticas educativas de mediano y largo plazo (Consejo Nacional de Educación 2007, 4): a) universalizar la Educación Inicial de 0 a 5 años, b) universalizar la Educación General Básica de primer a décimo año, c) incrementar la población de Bachillerato hasta llegar a mínimo el 75% de los jóvenes en edades correspondientes, d) erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación para adultos. e) mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, f) mejorar la calidad y equidad de la educación e implementar un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas, g) revalorizar la profesión docente y mejorar su formación inicial, capacitación, condiciones de trabajo y su calidad de vida y h) aumentar en un 0,5% anual la participación del sector de la educación en el Producto Interno Bruto (PIB).

De acuerdo con Segovia y Andrade (2016, 39-45), los instrumentos para concretar las políticas del PDE se clasificaron según los objetivos que alcanzaban: cobertura, calidad y gestión. El primer objetivo englobó instrumentos para mejorar la infraestructura de las instituciones educativas, aumentar el número de educadores y eliminar obstáculos para ingresar a la educación pública. La segunda meta incluyó reformas curriculares, estándares de calidad y el fortalecimiento de la profesión docente. Se rescata la creación del Sistema

Nacional de Educación en 2008, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) en 2012, y la participación en pruebas internacionales como Serce en 2006 y Terce en 2013 (INEVAL 2014). Por último, los instrumentos de gestión se refieren a la administración del sistema educativo nacional tales como: a) normativas para establecer la educación como prioridad en las políticas públicas, b) un incremento del gasto de educación que reflejó el 4,23% del PIB en 2015 y c) la creación de coordinaciones zonales, distritales y circuitales para desconcentrar la gestión educativa (Segovia y Andrade 2016, 44-45).

Desde 2016 hasta marzo de 2020, la política educativa en Ecuador se orientó según los tres objetivos de cobertura, calidad y gestión mencionados anteriormente (Segovia y Andrade 2016, 39-45; Mineduc 2017, 2018, 2019b). De igual manera, se incluyó un objetivo de derechos que refiere a la corresponsabilidad entre el Ministerio y la sociedad para garantizar los derechos en los procesos educativos (Mineduc 2017, 2018, 2019b). A esto también se suma el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, que ratifica a la educación como un derecho que se logra con criterios de “accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural” (Senplades 2017, 58). En lo que respecta a la implementación, se mantuvo el principio de baja descentralización y concentración, pues no hubo cambios en las leyes ni en la estructura organizacional del Mineduc.

4.1.1. El currículo de 2016

En 2016, entró en vigencia el Acuerdo Ministerial 00020-A, que expidió los currículos de Educación General Básica y Bachillerato General Unificado. El Currículo del 2016 representa el proyecto educativo de la nación para sus habitantes, pues declara “las intenciones educativas del país, se señalan las pautas de acción u orientaciones sobre cómo proceder para hacer realidad estas intenciones y comprobar que efectivamente se han alcanzado” (Mineduc 2019a, 6). En pocas palabras, el currículo es el instrumento principal para alcanzar el objetivo de la calidad educativa. Según el Mineduc, cuando el currículo tiene fundamentos, técnica, coherencia y se ajusta a las necesidades de aprendizaje reales de una sociedad, entonces se “garantizan procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad” (Mineduc 2019a, 6). El Art. 6, inciso g. de la LOEI indica que el Estado debe asegurar la implementación del currículo en todas las instituciones educativas del país. El Art. 9 del Reglamento a la LOEI indica que todo texto escolar, material didáctico y evaluaciones dentro de las instituciones educativas debe basarse en los currículos.

De acuerdo al Mineduc (2019a, 10), el diseño y contenidos del currículo se desarrollan con base en un perfil de salida del bachiller ecuatoriano. Se plantea que los graduados deben desarrollar tres valores fundamentales: justicia, innovación y solidaridad. Para la vivencia de estos principios, se deben desarrollar una serie de “capacidades y responsabilidades que los estudiantes han de ir adquiriendo en su tránsito por la educación obligatoria -Educación General Básica y Bachillerato General Unificado” (Mineduc 2019a, 10). Del perfil de salida surgen los objetivos por subnivel educativo² y los de cada área de aprendizaje. Posteriormente, se establecen los fines específicos de las áreas y materias por subnivel, los contenidos que se expresan en destrezas con criterios de desempeño,³ las orientaciones metodológicas y los criterios para evaluar al alumno.

Los aprendizajes por área de conocimiento y asignatura del currículo se estructuran con base en los objetivos por subnivel educativo, los cuales contemplan las capacidades esperadas en el estudiantado y son la base para articular los contenidos y procedimientos del currículo (Mineduc 2019a, 12). La estructuración por objetivos permite que las IE y los docentes gocen de mayor flexibilidad y apertura para implementar el currículo según las necesidades estudiantiles. Las escuelas y maestros tienen que lograr el desarrollo de las capacidades en los alumnos, atendiendo y adaptando contenidos a las necesidades de los estudiantes.

Otro componente que otorga flexibilidad y apertura al currículo es la clasificación de los aprendizajes. El Mineduc (2019a, 20) plantea, por un lado, aprendizajes básicos imprescindibles que se deben enseñar porque, de lo contrario, se afectaría negativamente al desarrollo educativo del estudiante en el año lectivo. Por el otro, plantea los aprendizajes básicos deseables que pueden aplazarse en años o momentos posteriores. Las instituciones y los docentes tienen margen para postergar ciertos contenidos y priorizar aquellos que consideran imprescindibles.

El Mineduc (2019a, 15-17) también provee orientaciones metodológicas para implementar el currículo. Así, indica que todo proceso de enseñanza y aprendizaje debe ser interdisciplinario y multidisciplinario. Se espera que los educadores conecten los aprendizajes de todas las áreas

² Los subniveles educativos son Educación Inicial 1 y 2, Educación General Básica Preparatoria, Elemental, Media y Superior, y el Bachillerato General Unificado.

³ El Mineduc (2019b, 21) define las destrezas con criterio de desempeño como “aprendizajes básicos que se aspira a promover en los estudiantes en un área (asignatura) y un subnivel determinado”. Se tratan de “destrezas, o habilidades (...) con un énfasis en el saber hacer y en la funcionalidad de lo aprendido” (Mineduc 2019b, 13).

con efectividad y pertinencia. Análogamente, los maestros deben inculcar un proceso permanente de desarrollo de destrezas en el estudiantado. El Mineduc recomienda que las actividades educativas de los profesores sean diversas y basadas en problemas de la vida real que puedan ser contextualizados a las vivencias locales.

La reforma curricular concede autonomía a las instituciones educativas para implementar el currículo. Según el Art. 3 del Acuerdo Ministerial 00020-A (2016), las escuelas pueden incrementar o reducir las horas pedagógicas de las materias instrumentales: lengua, matemáticas e idiomas extranjeros. Esto se puede llevar a cabo de acuerdo a las necesidades del estudiantado, logrando así la adquisición de las destrezas con criterio de desempeño para dichas asignaturas por grado y subnivel educativo. El Mineduc (2019a, 17) indica que cada equipo docente por subnivel construirá los programas didácticos en las áreas que le corresponde mediante las juntas de curso y la junta académica de las instituciones educativas.

De igual manera, el Mineduc especifica que los programas didácticos serán realizados para cumplir con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) del plantel educativo. El PEI es el documento de planificación de cada institución educativa donde se declaran las acciones de mediano y largo plazo para garantizar los aprendizajes estudiantiles (RLOEI 2012, Art. 88). Según el Acuerdo Ministerial 168-A (2015), cada institución educativa es responsable de planificar los currículos con base en tres niveles de concreción: un primer nivel que refiere al macro currículo, un segundo nivel que comprende el Proyecto Educativo Institucional y la Planificación Curricular Anual de la IE, y un tercer nivel que son las planificaciones micro curriculares de los docentes en las aulas.

4.2. 2020: Una política para mantener la continuidad educativa

4.2.1. Nivel macro

Se describe la actual política educativa, que se caracteriza por mantener la continuidad de la educación. Para ello, se recurre al Modelo Anidado Multinivel de Howlett (2009) para estructurar la descripción en tres niveles: macro, meso y micro; el nivel macro engloba los propósitos generales de una política y las preferencias de implementación de un Gobierno. A nivel de currículo, se refiere a las declaraciones gubernamentales respecto a cómo llevar a cabo la educación (Akker 2007; Glatthorn et al. 2016). En cuanto a lo primero, se encuentra, como ha sido la tendencia internacional, una orientación hacia continuar con la educación. Esto consta en un comunicado conjunto de la UNESCO y UNICEF de abril de 2020 para

Ecuador, en el cual consta que la educación debe mantenerse, pues de lo contrario habría “la interrupción del sentido de normalidad y regularidad que favorece el desarrollo y estabilidad socioemocional de la población en contextos de crisis” (UNICEF y UNESCO 2020, 1).

Tras ello, los organismos instan al Mineduc a buscar los medios para instaurar un sistema de educación remota para la emergencia (UNICEF y UNESCO 2020, 1). También citan el Art. 26 de la Constitución del 2008, que establece a la educación como deber inexcusable del Estado. Por su parte, el Mineduc (2020b, (a)) ha expresado que la educación entrega una protección cognitiva dentro de los contextos de emergencia que se viven. Dichos comunicados, tanto del Mineduc como los organismos mencionados, dan a entender que la continuidad de los servicios educativos vigentes constituye el propósito general de la política educativa desde marzo 2020.

Respecto a las preferencias generales de implementación, se mantuvo la tendencia de baja desconcentración y baja descentralización del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del Mineduc (Acuerdo 020-12 2012). El Mineduc emitió el Acuerdo Nro. 2020-0014-A, con el que dispuso la suspensión de clases presenciales a nivel nacional. Seguidamente, el Ministerio, junto con UNICEF, organizó un clúster de educación: un grupo de trabajo en el que se acordaron los lineamientos de acción para mantener los servicios educativos dentro del contexto del Covid-19 (UNICEF y Mineduc 2020). Asimismo, cuando se realizó esta investigación, no se habían registrado reformas en la LOEI ni en su Reglamento que regulen la capacidad de acción de los niveles centrales, zonales, distritales y circuitales de gestión educativa en respuesta a la situación sanitaria. Por ello, se mantiene un estilo de implementación donde la toma de decisión es centralizada y la puesta en práctica ocurre en los niveles zonales, distritales y circuital.

4.2.2. Niveles meso y micro: planes de educación remota en casa y currículos priorizados

Para Howlett (2009), el nivel meso de una política pública incluye los objetivos específicos que deben alcanzarse para cumplir con el propósito general de una política, a la vez que describe el conjunto de instrumentos de política mediante los cuales se sigue el estilo de implementación. En cambio, el nivel micro hace referencia a calibraciones en los objetivos del nivel meso, donde se especifican metas de una localidad específica. En cuanto a los

instrumentos, el nivel micro refiere a calibraciones en los instrumentos de política de modo que respondan a los requerimientos específicos de una localidad (Howlett 2009).

Respecto a los objetivos de política de nivel meso, se plantea “mantener la continuidad de los procesos formativos de los estudiantes” (Mineduc 2020a, 6). Desde marzo del 2020, estos objetivos se han plasmado en dos planes educativos: el Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa (PEAJC) y el Plan de Continuidad Educativa, Permanencia Escolar y Uso Progresivo de las Instalaciones Educativas “Juntos Aprendemos y nos Cuidamos” (PJAC). La Tabla 2.2 resume los objetivos específicos de la política para mantener la continuidad educativa.

Tabla 2.2. Objetivos específicos de la Política para Mantener la Continuidad de la Educación

Plan Educativo	Fecha	Objetivos
Aprendamos Juntos en Casa (PEAJC)	Marzo 2020 – presente	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la continuidad de los procesos formativos de los estudiantes. • Asegurar la contención emocional, el desarrollo de los aprendizajes y la atención a las diversidades. • Priorizar los objetivos de aprendizaje y desarrollo de contenidos esenciales para que los alumnos accedan al año siguiente de estudios.
Plan de Continuidad Educativa, Permanencia Escolar y Uso Progresivo de las Instituciones Educativas “Juntos Aprendemos y nos Cuidamos” (PJAC)	Agosto 2020 – presente	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener al estudiantado en escuelas e instituciones educativas. • Asegurar la seguridad sanitaria de los docentes. • Orientar la acción educativa según el criterio de educación alternada en casa y en escuela. • Asegurar las condiciones de bioseguridad. • Priorizar los aprendizajes más relevantes con un modelo educativo para la emergencia sanitaria.

Fuentes: Mineduc (2020b, 2020d).

El fin del PEAJC es similar al descrito en el nivel macro: asegurar que todos los procesos formativos continúen (Mineduc 2020b, 6). El plan propone asegurar la atención a la diversidad y contención emocional y priorizar los objetivos de aprendizaje mediante la selección de contenidos imprescindibles para aprobar el año lectivo (Mineduc 2020b). Dichas metas son similares en el Plan Educativo “Juntos Aprendemos y Nos Cuidamos”, pues busca mantener a los estudiantes en las escuelas y priorizar los aprendizajes imprescindibles. No obstante, también crea protocolos en las instituciones educativas para el eventual retorno a las mismas. En la actualidad, la mayoría de las escuelas educan de forma remota, mientras que otras desarrollan un modelo híbrido de educación remota y presencial (Mineduc 2020c). Más

allá de esto, el Mineduc (2020b, 2020d) no realiza más desagregaciones respecto a los objetivos de los planes educativos. En otras palabras, no se encuentran especificaciones a nivel micro de esta política educativa (Howlett 2009).

Existen tres instrumentos centrales para cumplir con el propósito del plan. Dichas herramientas son de nodalidad, es decir, que proveen información para satisfacer los objetivos de la política; incluyen: los documentos con los planes educativos, los currículos y las fichas pedagógicas (Howlett 2011; Vught y Boer 2015, 42; Hood 1986), como se muestra en la Tabla 2.3.

Tabla 2.3. Instrumentos de nodalidad centrales para implementar la educación remota

Instrumentos	Herramientas
Planes de Educación en Casa	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendamos juntos en casa (marzo de 2020) • Juntos aprendemos y nos cuidamos (agosto de 2020)
Currículos priorizados	<ul style="list-style-type: none"> • Currículo compactado para la emergencia (CCE) • Currículo priorizado (CP) • Currículo priorizado para la emergencia (CPE)
Fichas pedagógicas (FP)	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas semanales (marzo de 2020 y agosto de 2020) <ul style="list-style-type: none"> ○ Versiones para Ciclo Costa-Galápagos y Sierra-Amazonía • Fichas mensuales (agosto de 2020 – actualidad)

Fuente: Mineduc (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g).

Los planes educativos, primer instrumento de nodalidad central, indican cómo llevar a cabo los procesos de educación remota. Respecto al PEAJC, el Mineduc establece cinco componentes de acción: (a) componentes pedagógicos, que incluyen cambios en las modificaciones de los procesos de enseñanza-aprendizaje para implementar la educación en casa, (b) componentes psicopedagógicos o servicios especializados para alumnos con dificultades de aprendizaje asociadas o no a la discapacidad, (c) componentes psicosociales o el apoyo y contención emocional para el estudiantado, (d) componentes de desarrollo profesional docente, incluyendo la capacitación al profesorado en las TIC y la enseñanza en entornos digitales y (e) canales de comunicación para asegurar la comunicación efectiva y fluida entre los aparatos burocráticos del Ministerio (Mineduc 2020b). En cuanto al quinto punto, se establece como responsabilidad de los padres, maestros e instituciones educativas el establecer mecanismos de comunicación con las familias (Mineduc 2020b, 16), así como el uso de correo electrónico, WhatsApp, teléfono, entre otros.

El Plan Juntos Aprendemos y nos Cuidamos contempla tres fases para el retorno progresivo a las aulas presenciales (Mineduc 2020d). Primero, establece que el PEAJC estará vigente mientras las instituciones educativas eduquen de manera remota. Más adelante, en la fase “Juntos Aprendemos y nos Cuidamos”, las escuelas podrán iniciar con actividades semipresenciales. Para ello, elaborarán un protocolo de acción que deberá ser aprobado por los Comités Operativos de Emergencias nacional y cantonal (Mineduc 2020d, 10). Por último, habrá un retorno a las escuelas generalizado cuando las condiciones sanitarias lo permitan.

Los currículos priorizados, segundo instrumento de nodalidad central, engloban tres adaptaciones que las escuelas llevan a cabo. La primera fue el Currículo Compactado para la Emergencia (CCE). Según el Mineduc, dicho currículo es “una selección de contenidos, habilidades, actitudes y valores indispensables para que las y los estudiantes se adapten al cambio y, dependiendo del régimen o ciclo escolar, puedan continuar con sus aprendizajes” (2020a, 1). El CCE, cuya elaboración fue realizada por el Nivel Central del Mineduc, se diseñó a partir de la revisión de otros currículos diseñados para emergencias, como también con el apoyo de agendas de cooperación internacional (Mineduc 2020a, 1).

El proceso de elaboración del CCE incluyó la determinación de los objetivos de aprendizaje, contenidos, valores y aspectos de contención emocional que deben trabajarse en la actual situación de emergencia (Mineduc 2020a, 2). Después, se hizo una alineación de dichos contenidos con las destrezas con criterio de desempeño del Currículo del 2016. Para ello, se definieron metodologías, modalidades de evaluación y fichas pedagógicas para determinar el desarrollo de aprendizajes. El CCE estableció ocho objetivos que se desarrollaban de manera semanal. Además, se incluyeron las destrezas con criterio de desempeño por asignatura a desarrollarse cada semana. Para cada fin, hubo una ficha pedagógica específica donde se incluían actividades de aprendizaje interdisciplinarios. Igualmente, se estableció el uso de portafolios donde los estudiantes pudieran registrar las actividades educativas realizadas. En el régimen Costa, el currículo estuvo vigente desde junio hasta la primera semana de agosto de 2020.

A continuación, entró en vigencia el Currículo Priorizado (CP). A diferencia del CCE, este no crea nuevas metas de aprendizaje por la situación de emergencia, sino que más bien toma los objetivos del Currículo del 2016 y escoge aquellos aprendizajes considerados imprescindibles (Mineduc 2020e). En dicho currículo, se incluyen las metas de aprendizaje y las destrezas con

criterio de desempeño por subnivel. El Mineduc (2020e, 32; 2020f), indica que los aprendizajes pueden alcanzarse con metodologías de enseñanza-aprendizaje participativas; en específico, habla del *aprendizaje basado en proyectos, problemas y preguntas*. El propósito es fomentar en los alumnos “la capacidad creativa, la imaginación, la resolución de problemas; así como, el desarrollo de habilidades de comunicación oral, la comprensión de textos, la producción escrita y el cálculo matemático” (Mineduc 2020g, 2).

El Mineduc (2020e, 2) también espera que la priorización curricular fomente una flexibilización de las prácticas educativas en las aulas y el aprendizaje autónomos. Promueve, además, el desarrollo de habilidades de vida para el estudiantado, siguiendo la tendencia internacional de priorizar e inculcar que el educando aprenda por su cuenta, con el docente y el padre asumiendo el papel de guías (CEPAL y UNESCO 2020; Chabott y Sinclair 2020). El Mineduc (2020d, 2) también plantea que se espera finalizar el año lectivo con el currículo priorizado.

Por último, se encuentra una tercera adaptación denominada Currículo para la Emergencia. Según el Mineduc, está diseñado para las instituciones educativas que “evidenciarán algunas limitaciones para lograr el cumplimiento del currículo priorizado en su totalidad, a causa de una serie de factores internos y externos” (Mineduc 2020e 4; 2020f). Se retoma la lógica del currículo compactado: se plantean objetivos de aprendizaje y conceptos esenciales para los subniveles de educación.

El tercer instrumento de nodalidad central se apoya en las fichas pedagógicas (FP). Según el Mineduc (2020g, 7), estas “son el puente de conexión entre estudiantes, familias y docentes”. Se trata de fichas de trabajo con actividades y contenidos por materia que el alumnado realiza; cada FP constituye un proyecto interdisciplinario (Mineduc 2020g, 7). Así, el Ministerio de Educación sostiene que los educandos alcanzarán un objetivo de aprendizaje con contenidos fundamentales, a través de la realización de una serie de actividades englobadas en cada asignatura.

Para el Mineduc, (2020g, 7) las fichas pedagógicas son importantes para fomentar los aprendizajes interdisciplinarios, por lo que espera que los maestros las empleen de manera que logren dicha cualidad. Asimismo, los docentes e instituciones educativas deben adaptarse a las situaciones particulares que atraviesan los alumnos, en especial con quienes no pueden

comunicarse por celular u otros medios. Los educadores pueden adaptar las fichas según “los recursos proporcionados a las necesidades educativas de los estudiantes, a su ritmo y estilo de aprendizaje, al contexto, realidades, escenarios de los estudiantes y las instituciones educativas” (Mineduc 2020g, 7).

En el currículo compactado, el Mineduc entregaba las FP semanalmente. Con el currículo priorizado, las fichas se entregan mensualmente y los maestros deben agendar las actividades contenidas en las mismas por semanas (Mineduc 2020g, 8). Desde el análisis de las políticas públicas, las fichas representan una calibración del instrumento de política que es el currículo compactado y priorizado (Howlett 2009). Es decir, es un ajuste específico de dicha herramienta que permite alcanzar el objetivo de política: mantener la continuidad de la educación. De igual forma, existen ajustes en los contenidos y actividades de las FP según el ciclo escolar: si es Costa-Galápagos o Sierra-Amazonía. Junto con estos tres instrumentos de nodalidad centrales, se encuentran otros instrumentos de política para cumplir con el objetivo de mantener la continuidad educativa. Se los describe brevemente a partir de la tipología de los instrumentos de Hood (1986), como consta en la Tabla 2.4.

Tabla 2.4. Instrumentos de política adicionales

Tipo	Instrumentos
Nodalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos pedagógicos curriculares para el Plan Educativo “Aprendamos juntos en casa” (desde agosto de 2020) <ul style="list-style-type: none"> ○ Lineamientos para cada ficha pedagógica mensual. • Lineamientos a nivel zonal para la educación remota de emergencia (Calibración de directrices del PEAJC). • Repositorio de material educativo digitalizado “Aprendamos juntos en casa”. • Programa de capacitaciones para docentes sobre las TIC y las estrategias pedagógicas. • Programa de TV y radio “Educa contigo”.
Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Ministerial 2020-00014-A. • Acuerdo MDT-2020-076 de lineamientos para el teletrabajo en el sector público. • Acuerdo Ministerial 2020-00044-A.
Tesoro	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del gasto en educación del Presupuesto General del Estado. • Reducción de una hora de funciones de los maestros con reducción del salario. • Acuerdo 2020-00041-A de entrega de textos escolares impresos retornables. • Uso de la plataforma <i>Teams</i> para comunicación.
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de UNICEF y la UNESCO como partícipes en el diseño de la modalidad de educación en casa. Asistencia técnica de la Unesco en las fichas pedagógicas. • Subsecretaría de Fundamentos Educativos y la Dirección de Currículo.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Asignación de roles que los planes de educativos dan a las organizaciones del Mineduc para implementar la educación remota. |
|--|---|

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo.

Existen cinco instrumentos de nodalidad que complementan a los tres instrumentos centrales mencionados anteriormente. El primero alude a los lineamientos pedagógicos curriculares para el plan educativo “Aprendamos Juntos en Casa” (PEAJC) (Mineduc 2020b, 2020g). El documento del PEAJC reitera que la pedagogía debe posicionar al estudiante como protagonista de su aprendizaje (Mineduc 2020b, 10). Para ello, el Mineduc (2020b) establece la necesidad de utilizar fichas pedagógicas y fomentar en el alumnado dos actividades optativas para fortalecer los aprendizajes: (a) escribir un diario personal donde el educando reflexione sobre su vida diaria y (b) realizar actividades recreativas como la lectura y escritura libre y juegos en familia. Asimismo, se establecen tres formas para evaluar a los alumnos: (a) un portafolio que el estudiantado entrega al finalizar los quimestres del año lectivo con todas las actividades de las fichas pedagógicas realizadas, (b) una rúbrica para calificar el portafolio entregado a los docentes y (c) una autoevaluación del estudiante (Mineduc 2020b, 14).

En agosto de 2020, el Mineduc emitió nuevos lineamientos para el PEAJC. El principal cambio es que ahora las fichas pedagógicas pueden modificarse para ajustarse a las necesidades de aprendizaje del estudiantado (Mineduc 2020g). Las instituciones educativas (IE) públicas y privadas también pueden realizar planificaciones micro curriculares para cada periodo parcial de estudios (Mineduc 2020g, 8). En consecuencia, se dan mayores atribuciones a las IE para adaptar los contenidos de las fichas y del currículo. Como apoyo a los docentes, el Mineduc (2020g) también ha emitido lineamientos pedagógicos para cada ficha pedagógica mensual. En dichas directrices se les indica qué objetivos de aprendizaje deben trabajar, los criterios de evaluación de los aprendizajes y las actividades a desarrollar. Sin embargo, estas son sugerencias, por lo tanto, son optativas. Esto representa una calibración a nivel micro del instrumento original, que eran los lineamientos pedagógicos generales (Howlett 2009).

Como segundo instrumento de nodalidad complementario, están los lineamientos para la educación remota no presencial emitidos por el Mineduc (2020c). En un documento para la Zona 8 (Guayaquil, Durán y Samborondón), se establecieron directrices para el inicio y continuación del año lectivo 2020-2021, entre las cuales se solicita a los directivos que

verifiquen que los maestros se comuniquen con los alumnos y envíen las actividades semanales establecidas. Adicionalmente, se solicita a los educadores que establezcan un canal de comunicación para los estudiantes y sus padres y que organicen una agenda semanal de actividades diarias. Dado que esta adaptación se realizó solo en un sector específico, estos lineamientos también constituyen una calibración a nivel micro de las directrices emanadas del PEAJC (Mineduc 2020b).

La tercera herramienta de nodalidad complementaria incluye el material educativo disponible electrónicamente. Para ello, se puso a disposición de profesores, alumnos y familias una página web con recursos educativos⁴. En esta se incluye, de manera digitalizada, las fichas pedagógicas, textos escolares, materiales educativos y otros recursos para el estudiantado, los docentes y los padres de familia.

En cuanto al cuarto instrumento, el Mineduc dispuso para el profesorado una serie de cursos en línea relacionados con el uso de las TIC, los métodos de enseñanza remota y las estrategias de contención emocional (Mineduc 2020b, 51). A esto se añaden los cursos online de la plataforma Me Capacito, que comprenden programas sobre aprendizaje basado en proyectos⁵. Finalmente, como última herramienta de nodalidad complementaria, se han lanzado programas de TV y radio con los contenidos educativos “Educa contigo”, destinados sobre todo a los estudiantes sin acceso a internet (Mineduc 2020c, 1).

Respecto a los instrumentos de autoridad, se encuentra el mencionado Acuerdo Ministerial 2020- 00014-A que establece el cierre de las instituciones educativas y la continuación de las labores a través de la modalidad de teletrabajo. Para ello, el Ministerio de Trabajo desarrolló el acuerdo MDT-2020-076 que regula el trabajo en modalidad remota en el sector público, incluyendo la educación. De igual modo, el Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa dispuso un seguimiento semanal de las actividades docentes mediante una plataforma institucional (Mineduc 2020b, 53). Por último, se encuentra el Acuerdo Ministerial 2020-00044-A que establece la obligatoriedad de la aplicación del Plan de Continuidad Educativa “Juntos Aprendemos y Nos Cuidamos”. El Art. 10 del acuerdo indica que las IE deben realizar un Plan Institucional de Continuidad Educativa, Permanencia Escolar y Uso Progresivo de las Instalaciones Educativas (PICE).

⁴ “Aprendemos juntos en casa”, <https://recursos2.educacion.gob.ec/>

⁵ Plataforma “Me Capacito”, <https://mecapacito.educacion.gob.ec/>

Los instrumentos de tesoro son recursos, principalmente financieros, utilizados para cumplir con los objetivos de la política (Howlett 2011, 54; Vught y Boer 2015, 44). En primer lugar, hubo un recorte del gasto programado en educación debido a una reducción del Presupuesto General del Estado (PGE). De acuerdo con un informe del Ministerio de Finanzas (MEF), el presupuesto inicial era de USD 35 mil millones (MEF 2020a, 5). En otro documento del MEF (2020b), se indica que la cifra se redujo en USD 2 898,14 millones, dejando un total de USD de 32, 6 mil millones para el PGE. La causa de dicha reducción “se debió fundamentalmente a los efectos producidos en la economía del Ecuador, a causa de la pandemia Covid-19” (MEF 2020b, 2). En el sector de la educación inicial, básica y de bachillerato, esto supuso que la proforma presupuestaria valorada en USD 4 273 millones (MEF 2020c), se reduzca a USD 3 264,10 millones en junio de 2020 (MEF 2020a,12).

Un efecto de la reducción del presupuesto fue el recorte de los salarios de los docentes y el personal administrativo del sector de la educación. Esto se concretó mediante el Acuerdo MDT-2020-173, que dispuso una reducción general de las horas de trabajo de los servidores públicos, incluyendo el profesorado. La reducción de los salarios es uno de los varios instrumentos que el Gobierno ha tomado para mantener la estabilidad macroeconómica (FMI 2020, 127).

Adicionalmente, se emitió el Acuerdo Ministerial 2020-00041-A que estipula el préstamo de textos escolares a los estudiantes. Es decir, los alumnos devolverán los libros al finalizar el año lectivo. Según el acuerdo, la medida se tomó con el fin de conservar el medio ambiente, fomentar el cuidado de los libros, generar colaboración entre los educandos, docentes y representantes legales, y reducir el gasto en concepto de impresión de textos escolares. Por otra parte, el Mineduc ha provisto a las instituciones educativas de la plataforma Microsoft Teams para la comunicación organizacional entre educadores, directores y administrativos (Mineduc 2020b, 26). También se puso a disposición este programa para efectuar actividades educativas con el estudiantado (Mineduc 2020b). Sin embargo, es una herramienta optativa, pues los maestros deben optar por un mecanismo de comunicación que sea accesible para los padres de familia con los que trabaja.

Por lo demás, los instrumentos de organización comprenden las instituciones, departamentos e individuos encargados del cumplimiento de una política (Vught y Boer 2015, 45). En Ecuador, se ha contado con la participación de organizaciones como UNICEF y UNESCO en

el clúster para diseñar el modelo de educación remota (UNICEF y Mineduc 2020). Los currículos priorizados, las fichas y los lineamientos pedagógicos se diseñaron a través de la Subsecretaría de Fundamentos Educativos. De conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 020-12 (2012), esta entidad del Nivel Central de Educación es responsable de la creación de políticas para mejorar la calidad de los servicios educativos. Dentro de esta se encuentra la Dirección Nacional de Currículo, cuya misión es el desarrollo, evaluación y fortalecimiento del currículo educativo (Acuerdo Ministerial No. 020-12 2012). Las organizaciones externas también colaboraron en la elaboración de las fichas pedagógicas, a través de, por ejemplo, la asistencia técnica provista al Mineduc por la UNESCO para el diseño de las mismas (UNESCO 2020b).

Por último, los Planes Educativos Aprendamos Juntos en Casa y Juntos Aprendemos y Nos Cuidamos establecen roles que deben asumir los niveles zonal y distrital. Respecto al primero, se establece que deben dar a conocer todo lineamiento del Nivel Central a las direcciones distritales (Mineduc 2020b, 18). Además, deben monitorear la implementación de toda actividad requerida. Los distritos educativos deben contactar con las escuelas y brindarles asesoramiento en relación a las fichas pedagógicas (Mineduc 2020b). Análogamente, deben dar seguimiento a las instituciones educativas para que cumplan con las actividades del año escolar.

Los planes también establecen roles que deben asumir los directores, docentes, estudiantes y padres de familia. Sobre los primeros, estos deben monitorear el teletrabajo de los maestros, socializar todo lineamiento y asegurar el cumplimiento de los mismos. Adicionalmente, deben establecer un mecanismo para la entrega de las fichas pedagógicas, así como dar orientaciones a las familias sobre el uso de las mismas (Mineduc 2020b, 18). Respecto a los profesores, cada uno debe asegurar el mecanismo para comunicarse con las familias de su curso (Mineduc, 2020b, 16), así como planificar y realizar actividades educativas con base en las FP. Asimismo, el plan indica que los educadores tienen que compartir conocimientos, experiencias y prácticas, e informar de cualquier suceso de vulneración de derechos. Las familias se responsabilizan de estar pendientes de las actividades de sus representados (Mineduc 2020b, 15), los cuales deben cumplir con el portafolio de actividades educativas.

En síntesis, el objetivo de la PMCE es la permanencia de los alumnos en las escuelas mediante un modelo de educación remota. Se establecen objetivos dentro de los planes

educativos y los currículos, pero no se plantean metas específicas en el nivel micro. Igualmente, los instrumentos y calibraciones siguen la preferencia de implementación del Mineduc, que consiste en decisiones centralizadas con gestión desconcentrada. Esto se observa en el diseño de los planes educativos, los currículos adaptados y las fichas pedagógicas. El siguiente capítulo expone cómo los maestros emplean su discrecionalidad para aplicar dichos currículos de manera remota.

Capítulo 3

Hallazgos del estudio

Este capítulo presenta los hallazgos del estudio de caso múltiple. Se analizan las prácticas discrecionales de seis docentes de Educación General Básica (EGB), régimen Costa, para aplicar los currículos compactado y priorizado. Primero, se describe a las educadoras y las instituciones educativas donde trabajan. Segundo, se analizan las condiciones de trabajo de las maestras desde que comenzó la educación remota. Tercero, se identifican las caracterizaciones que hacen del estudiantado, los representantes legales y los currículos. Finalmente, se presentan las prácticas.

1. Descripción de las docentes participantes y del contexto donde trabajan

Las seis docentes son profesoras, mujeres, que trabajan en instituciones educativas fiscales (IE) de la región Costa. Tienen más de un año de trayectoria en la educación pública y la mayoría laboran en la IE desde que iniciaron su carrera, como consta en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1. Descripción de las docentes participantes

Docente	Subnivel de EGB que imparte	IE	Años de experiencia
Docente 1 (D1)	EGB Media	IE 1	14 años
Docente 2 (D2)	EGB Media	IE 1	32 años
Docente 3 (D3)	EGB Superior	IE 2	10 años
Docente 4 (D4)	EGB Media	IE 3	8 años
Docente 5 (D5)	EGB Media	IE 3	6 años
Docente 6 (D6)	EGB Media	IE 3	6 años

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo.

Nota: Todas las maestras trabajan en el Régimen Costa-Galápagos.

Tres educadoras trabajan en una parroquia al noroeste de Guayaquil; las otras tres, en Durán. Según Senplades (2015, 28), se trata de localidades en situación de pobreza. La parroquia mencionada tiene 41% de la población en situación de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, mientras que en Durán el porcentaje sube a 65,8% (Senplades 2015, 28). A esto se suma que apenas el 11,5% de la población de la parroquia guayaquileña usa internet; en Durán, la cifra sube escasamente a 12,4% (Senplades 2015, 34). Estos datos son importantes, pues la falta de acceso a internet es un problema que los Gobiernos deben enfrentar cuando realizan educación remota para emergencias (CEPAL y UNESCO 2020).

Cinco docentes son licenciadas en Ciencias de la Educación e imparten las asignaturas básicas a su grupo de estudiantes: Lengua, Matemáticas, Estudios Sociales y Ciencias Naturales. D3 es comunicadora social de formación, enseña Lengua y literatura y es tutora en octavo de básica. D3 trabaja con niños y adolescentes, mientras que las demás profesoras laboran solo con niños y niñas. Otros participantes fueron la rectora y vicerrectora de IE 1 (R1 y VR1 respectivamente), el director de la IE 2 (Dir2) y la directora de IE 3 (Dir3). Las maestras son tutoras de sus respectivos grupos de estudiantes y se comunican con ellos y sus padres mediante la aplicación de mensajería WhatsApp y por llamadas telefónicas. Las educadoras envían las actividades y reciben las tareas a través de ambos medios; solamente en algunas ocasiones las maestras usan videollamadas vía Facebook y WhatsApp. D1 y D2 son compañeras de subnivel en IE1. La IE de D3 oferta hasta el nivel superior de la EGB. D4, D5 y D6 son compañeras en una escuela que enseña hasta el séptimo año de EGB.

2. Continuar la educación, evitar la deserción: demandas de servicio hacia las docentes

Para Lipsky (2010), los funcionarios públicos de nivel operativo entregan servicios a la ciudadanía bajo una condición de escasez crónica de recursos. Los FPO carecen del tiempo, información suficiente, experticia e insumos físicos para responder de manera apropiada a la necesidad de cada usuario. A esto se suman unas condiciones de trabajo que acentúan dicha situación de escasez: una demanda interminable de nuevos requerimientos, múltiples y contradictorios objetivos que deben cumplir, varios mecanismos para evaluar su desempeño y la presencia de usuarios involuntarios a quienes se debe convencer para que reciban los servicios. Además de la escasez de recursos, la principal condición de trabajo que las docentes enfrentan en la situación de crisis sanitaria es el control de los usuarios. Es decir, que deben asegurarse de que los alumnos y padres de familia permanezcan en la educación escolarizada por encima de cualquier otra meta.

Como objetivo de política, el Mineduc dispuso continuar con la educación, cumpliendo con la normativa constitucional y el objetivo del clúster de educación (UNICEF y Mineduc 2020). Dicho propósito refleja el imperativo del servicio público de Hupe y Hill: que los servicios permanezcan, pues es una obligación del Estado para con sus ciudadanos (Hupe y Hill 2007, 281). El Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa y los Currículos Compactado y Priorizado (Mineduc 2020a, 2020d) han puesto como meta “mantener la continuidad de los procesos formativos de los estudiantes”, enfatizando “la contención emocional, el desarrollo de los aprendizajes y la atención a las diversidades en el contexto de emergencia sanitaria”

(Mineduc 2020b, 6). En la práctica, las educadoras señalan que el objetivo es evitar la deserción escolar, lo que se realiza mediante la aplicación de las fichas pedagógicas de los currículos compactado y priorizado en un proceso de educación remota para emergencias vía WhatsApp y teléfono (Mineduc 2020c).

En general, las maestras han aceptado este propósito de la política; es un mensaje que constantemente reciben de los distritos, coordinaciones zonales y planta central. Es relevante mencionar que los testimonios de las profesoras denotan haber interiorizado dicho objetivo. Esto se refleja cuando las docentes mencionan, espontáneamente, sus preocupaciones y metas personales respecto a su trabajo. Una preocupación de D1 es asegurar que su preparación para la educación no presencial le permita llegar a los estudiantes. D2 expresa: “Ese es el objetivo de nosotros, no queremos que los niños tengan una deserción”. Aunque D3 indique: “El objetivo del docente es enseñar, estar en el proceso de enseñanza aprendizaje”, ella también piensa en “cómo poder ayudar a paliar esa situación y hacer que [los educandos] no sean desertores”. Para D4, su trabajo consiste en “estar pendientes de todo el grupo de estudiantes para que ellos puedan seguir con su educación y esto no se trunque este año”. D5 menciona que su principal desafío fue “llegar al padre de familia” y “ser un poquito flexibles [con los padres]”. Finalmente, D6 expresa que “no todos [los alumnos] tendrán la misma calificación, pero sí hay que incentivarlos de que lo hizo bien, porque con haberlo hecho ya es bastante”.

El que las docentes conceptualicen sus funciones como evitar la deserción del estudiante y el padre de familia refleja una estrategia de los FPO para hacer su trabajo manejable: definir objetivos personales de su trabajo (Lipsky 2010, 144). Dichos fines son a menudo más fáciles de alcanzar frente a objetivos de política ambiguos y ambiciosos.

Asimismo, los objetivos que se plantean las maestras dan cuenta de cómo ellas asimilan y traducen los lineamientos abstractos de la política en acciones concretas; por ejemplo, cuando una profesora indica que su meta es llegar al alumno, mientras que otra resalta la importancia de ser flexible con el representante legal. Ante esto, los directores y rectores juegan un papel importante, ya que ellos lideran la concreción de las actividades educativas. La rectora de la IE 1 expresa que la meta es evitar la deserción: “Mi expectativa es que los docentes lleguen a todo su grupo de estudiantes. Logren integrarlos a todos” (R1). La vicerrectora de la misma IE considera que “El objetivo es que la educación no se detenga, que la educación avance” (VR1). Mientras, la directora de la IE 3 indica que ella fomenta que el profesorado de

seguimiento diario a los educandos, cuidando la motivación de los alumnos y padres para que no haya deserción. En sí, los testimonios sugieren una coincidencia entre el propósito de la política para mantener la continuidad educativa a nivel macro, meso y micro.

Los asesores educativos distritales encargados de hacer seguimiento al desempeño académico y administrativo de las escuelas también enfatizan la importancia de mantener al estudiantado y evitar su deserción. Según el Reglamento a la LOEI (2012), el asesor educativo es responsable de “orientar la gestión institucional hacia el cumplimiento de los estándares de calidad educativa definidos por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional” (Art. 45). D2 recuerda cuando un asesor les decía: “No hacerle un seguimiento continuo al estudiante, porque si no lo vas a cansar, o sea lo vas a hostigar, entre comillas, y va a desertar”. Sobre su asesora, D3 expone: “(...) siempre nos repite, motivando al estudiante, motivando a los padres, recuerde que algunos están sin trabajo, recuerde que algunos han perdido muchos familiares”. El director de la IE 2 manifiesta que el asesor les indicaba “que nos preocupemos mucho por los estudiantes que no tienen conectividad, y que veamos la manera de hacerles llegar la ficha”. Para las docentes, autoridades y asesores, el objetivo de la política educativa para la situación de emergencia es evitar que los alumnos abandonen la educación escolarizada. Esto es relevante, pues las organizaciones burocráticas de nivel micro y meso, distritos y escuelas, coinciden en la necesidad de mantener al estudiantado y al padre en el proceso educativo.

Esto hace que la demanda de servicios que se espera de las educadoras sea que la educación continúe y los educandos permanezcan. Respecto a los recursos para alcanzar dicha demanda, las profesoras indican la posesión adecuada de unos y la escasez de otros. Uno de los recursos que plantea Lipsky (2010, 24) es la experticia del FPO para adaptarse a las circunstancias. Las docentes, en general, han manifestado estar en capacidad para ajustarse a la nueva modalidad no presencial. Una clave para ello es que el profesorado ya maneja la principal herramienta tecnológica que se utiliza: WhatsApp. D4 ejemplifica dicha situación al afirmar: “He tratado de adaptarme, porque nosotros ya hemos tenido grupos de WhatsApp para (sic) comunicación”. Dicha situación hizo que la carga psicológica de cambiarse a la modalidad no presencial sea menos pesada. D5, por ejemplo, expuso que ella no vivió todo el proceso en sí, ya que, cuando debía retomar sus actividades, ya se había determinado que las clases serían no presenciales. . Esto también lo refleja D6, al indicar: “Cuando regresamos (a clases),

retomamos ya a través de un sistema”. D1 menciona: “En cuanto a mí como maestra, fue sumamente fácil. Manejo muy bien lo que es la tecnología”.

A pesar de ello, los anteriores testimonios refieren a lo que las docentes tienen a su favor. La valoración de ellas cambia cuando hablan de los estudiantes y sus representantes legales, pues carecen de los recursos tecnológicos y el internet para la educación remota. Aquí las maestras ven desafíos para adaptarse porque es una situación que se escapa de sus manos, como testimonia D2:

Es un trabajo un poquito complicado (...) porque el sector donde está ubicada la institución educativa y, por ende, los estudiantes viven casi todos a su alrededor, la conectividad es pésima y, aparte de eso, son personas de escasos recursos económicos y no tienen para poner recargas (D2, entrevista con el autor, agosto de 2020).

La poca preparación para la modalidad remota es previsible, en especial con los alumnos y padres que viven en pobreza. La pandemia del Covid-19 sacó a relucir que los sistemas educativos, en general, no han desarrollado capacidades para la educación remota (CEPAL y UNESCO 2020; ONU 2020a). Pese a esto, a las profesoras les sorprendió constatar las dificultades de acceso que ellas, el estudiantado y sus representantes enfrentan. D3 expresa que, aunque ahora está adaptada a la nueva normalidad, al principio le costó mucho. Por un lado, ella encuentra que “uno se prepara para cualquier clase, uno con anticipación la prepara, la planifica”. Por el otro, constataba que “la sorpresa es que hubo muchas limitaciones en todo lo que es el sistema fiscal, por lo mismo, las condiciones económicas que viven los estudiantes, los padres de familia”; ella sintió “las manos atadas de no poder trabajar y dar lo mejor de uno”. Dicho malestar también se manifiesta en las autoridades. Para la vicerrectora de la IE1, “en la parte administrativa yo veía que estábamos como que (sic) estancados, luego como que otra vez cogimos ya la confianza y entramos a un proceso... un poco como veníamos antes desempeñándonos” (VR1). Esto sugiere algo expuesto por algunos autores: más que las TIC, es prioridad pensar en la preparación pedagógica para educar en situaciones de emergencia (Chabott y Sinclair 2020; Tarabini 2020).

La capacidad de las maestras para adaptarse a la educación no presencial también se vio influenciada por la autoridad educativa de cada IE. Por ejemplo, la directora de la IE 3 ya había realizado procesos administrativos en los que participaron sus docentes (D4, D5 y D6):

“Nosotros, con la junta académica, desde el mes de marzo hicimos una carpeta, con todas esas fichas [una nómina de estudiantes] (...) Tenemos años de docentes y sabemos que eso es lo que necesitamos en el aula de clase”. El director de la IE 2 también menciona haber realizado reuniones virtuales con padres de familia: “Yo creo que cuando empezamos, los padres tuvieron claro cómo iba a ser la metodología. Se envió videos, se les hizo reuniones virtuales y tratamos de todos los medios”. La rectora de la IE 1, en cambio, menciona cómo, a través de reuniones periódicas de las educadoras, ha logrado mantener un sentido de normalidad:

Primero que nada, la responsabilidad está en asistir a las reuniones que tienen los docentes, porque se reúnen en varios horarios. (...) Los compañeros [docentes] me envían a mí las agendas de trabajo (...). Entonces nos envían, tanto a la vicerrectora como a mí, las invitaciones para observar la reunión que se está manteniendo (R1, entrevista con el autor, septiembre de 2020).

Las autoridades intentan mantener un sentido de orden y rutina en las jornadas laborales del profesorado. Dicha estructuración o rutinización representa un recurso de trabajo que las IE han intentado mantener en el proceso de educación remota en casa (Lipsky 2010, 83). Esto también es relevante porque conservar un entorno de normalidad es clave para los procesos de educación en emergencias (INEE 2010; Nese y Pasquero 2018).

Al igual que las autoridades, una figura administrativa importante para las maestras es el asesor educativo, puesto que les permite contextualizar y aterrizar los lineamientos del Ministerio a la realidad socioeducativa que ellas enfrentan. La información y experticia del asesor contribuyen a enfrentar una condición de trabajo que exponen Lipsky (2010) y Timberlake (2014): la presencia de metas abstractas que necesitan concretarse en prácticas. Las docentes, en sus testimonios, reportan dudas respecto a cómo poner en práctica el objetivo del Plan Educativo y los currículos. Ante esto, los asesores han contribuido a comprender la aplicación de los currículos compactado y priorizado de una manera contextualizada al entorno. En ese sentido, dicha figura es importante para concretar los fines y medios de la política para mantener la continuidad de la educación en prácticas específicas.

D4 caracteriza al asesor como un burócrata diferente al resto porque “ha estado pendiente del trabajo que se va realizando y nos han... ¡Bueno! En sí, más que nada, son los asesores los que están directos hacia nosotros, de ahí los demás solo piden información (risas)”. El asesor

también inculca mayores esfuerzos a la escuela. Así, D5 expresa que el asesor siempre les decía que se esforzaran un poco más, a la vez que fomentaba el uso de recursos educativos pertinentes para el educando: “(...) que, si teníamos que hacer de repente, un mapa conceptual, una figura, algo que se acerque un poquito más al estudiante”. Asimismo, las educadoras confían en la experticia del asesor y en su capacidad de hacer correcciones apropiadas a los materiales educativos que envían a los alumnos. D2 describe que su asesor le recomienda, por ejemplo: “Esta agenda, saque esta parte, coloque lo de acá, corrija, agregue”.

Aparte de las sugerencias y correcciones, los asesores educativos también respetan, hasta cierto punto, la discrecionalidad de las docentes para adaptar los currículos según la realidad de las IE. D5, al hablar sobre el asesor de la IE 3, dice: “Jamás desvalorizaba el trabajo de nosotros (...) nos daba la apertura, como le digo, para que nosotros lo podamos hacer [adaptaciones a las fichas pedagógicas]”. D6 comparte la apreciación: “El asesor nos daba libre albedrío de hacer la ficha, es más, nosotros le propusimos la ficha, se la enseñamos y a él le pareció correcta”. La directora de la IE 3 también resalta la apertura del asesor, como cuando les dice. “El perímetro viene por multiplicar, pero, no lo hagas multiplicado, hazlo de esta forma. Guíales de esta manera para que el niño te pueda entender”. Igualmente, cuando le enseñan una actividad, les dice: “¡Excelente!”.

Pese a ello, el asesor tampoco daba completas libertades a las docentes y autoridades para aplicar el currículo de la manera que consideren adecuada. Las entrevistadas notaron que, en sus indicaciones, había una tensión entre dar libertad y seguir los lineamientos. D2 comenta que el asesor “nos da esa pauta (...) no cambiar todo como dice, sino adecuar los trabajos, según el grado de complejidad de los estudiantes”. Además, D2 piensa que “como [el asesor] se maneja en función de distrito, de subsecretaría, entonces no tiene, creo, esa libertad porque a veces ellos están como quien dice, direccionados por ellos”. La vicerrectora de la IE 1 menciona que él les daba pautas de lo que tenían que hacer, pero sin salirse de los lineamientos de la ficha pedagógica. Asimismo, el director de la IE 2 hace referencia a las advertencias que le hacía el asesor cuando querían adicionar temas de ciertas materias en las fichas pedagógicas, como cuando les decía: “(...) pero nunca te salgas de lo que pide el Ministerio”.

La persistencia de los asesores de evitar desviaciones en los contenidos educativos refleja una temática en los testimonios de las maestras y directores: cumplir con fidelidad todo lineamiento que dispone el Ministerio. Dicha orientación se atribuye por la misma preferencia

de implementación del Mineduc, de baja descentralización y alta desconcentración (Acuerdo Ministerial 020-12). Es en este punto en donde algunas docentes manifiestan conformidad y otras no, tal como aparece en la literatura sobre los FPO (Gofen 2013; Lipsky 2010). D1 es una de las docentes conformes. Cuando se enteró de que un padre se quejaba de que en otro grado recibían los mismos contenidos del año que ella impartía, ella dijo: “No era nada malo, porque yo sigo las directrices de lo que dice el Ministerio”. D5 recuerda cuando el asesor les dijo “Siempre y cuando no nos salgamos del margen, de la intención de las fichas [pedagógicas] ... siempre y cuando se respete eso... estaba bien”.

D3 es una de las docentes inconformes con la restricción del Ministerio de Educación de no desviarse de los lineamientos, pero ella comprende el porqué de la misma: (a) por la situación económica del estudiantado y (b) porque la meta es evitar la deserción del estudiante, punto en el que ella coincide. Ella esperaba dar clase mediante plataformas virtuales como Zoom, pero “entonces en forma jerárquica ya nos dijeron: ¡No reuniones por Zoom! ¡No reuniones por ninguna plataforma!”; D3 se preguntaba entonces cómo iban a enseñar. A raíz de ello, mencionó la siguiente reflexión, que ilustra una tensión entre lo solicitado por el Ministerio, sus preferencias profesionales y la situación socioeconómica de los alumnos:

Yo como docente me preparo, pero a veces los chicos no tienen esa capacidad. Tenemos padres de familia con cuatro, cinco hijos, en la cual el medio para poder comunicarnos es el celular, y lo peor de todo, es que a veces solo tienen un teléfono para los cuatro... y es terrible (...) Esa situación la viven no solamente en mi IE, sino en muchos sectores de la ciudad (...) Entonces, de ahí comprendí por qué las disposiciones del Ministerio, de poder de tal modo mandar como ellos dicen, actividades dirigidas, actividades guiadas, no conocimientos nuevos (D3, entrevista con el autor, agosto de 2020).

Seguir “disposiciones”, “lineamientos”, “lo que solicita” el Ministerio, en palabras de las educadoras, también implica cumplir con la demanda de información que les exigen y con los mecanismos para verificar su trabajo. Esto representa otra condición de trabajo propia de los FPO (Lipsky 2010, 165). El inicio del año escolar, en marzo de 2020, se caracterizó por una sobrecarga de trabajo, ya que el Ministerio realizó varias improvisaciones infructíferas. D1 recuenta: “La comunicación no estaba bien. Al comienzo, nos mandaron a hacer fichas que después nunca las utilizamos. Nos hicieron trabajar de más, de doce a catorce horas diarias. Sacaron una normativa del trabajo en casa y ahora hay otra”. D3 recuerda que hubo

momentos en los que se sintieron colapsadas por la cantidad de información que el Ministerio les enviaba, aunque también añade que esto no es nuevo, puesto que “de cierta manera, en forma presencial, era igual”.

VR1 menciona el mismo problema que describe D1 cuando indica que hubo “doble trabajo”, pues en el mes de abril “nos comenzaron a enviar las planificaciones (...) no le miento, creo que las hicimos como diez veces”. No obstante, esta situación empezó a detenerse, pese a que aún hay momentos en los que reciben varios documentos o instrucciones que causan confusión, como señala D4: “siempre se divulga mucha información que a veces nos confunde; incluso a veces suelen sacar un documento y luego dicen no, ese no es legal. Entonces esperar otra vez”.

Los lineamientos también estaban presentes en las reuniones virtuales de capacitación sobre educación remota que las docentes tenían con las autoridades del Mineduc. Como se mencionó, la PMCE busca desarrollar aprendizajes interdisciplinarios mediante una metodología de aprendizaje por proyectos (Mineduc 2020a, 2020b, 2020e). Cuando las maestras hablan sobre la formación recibida durante la pandemia, estas eran consideradas como lineamientos más que programas de desarrollo profesional. Así, la rectora de la IE1 comenta: “Nos dieron capacitaciones de cuestiones legales más que nada (...) entonces, nosotras tenemos ya los lineamientos ahí necesarios, para poder nosotros actuar”.

Por su parte, D1 mencionó realizar un curso de aprendizaje basado en proyectos por su propia cuenta, que era optativo en la plataforma Me Capacito del Mineduc. D3, en cambio, habló de recibir cursos enfocados a la contención emocional al estudiante, sin embargo, encontró dificultades para ingresar a los mismos: “mandan enlaces para que uno se conecte, pero como es en forma general, difícilmente se puede ingresar porque es hasta cien personas el curso. Entonces uno es ¡Lucha, lucha por ingresar!”. D3 observa que estos “más bien fueron como una charla de información, sobre las cosas que hay que hacer y las que no se debe hacer, fue más bien eso, una charla, un conversatorio”.

La tendencia del Ministerio de haber capacitaciones que se asemejan más a la entrega de instrucciones es constante en los testimonios de las educadoras. D4 habla de reuniones con asesores en línea sobre los currículos modificados y encuentra que estos “No fueron tan explícitos, sino que son más pegados al lineamiento, nada más. Y no es como que a uno le

den una capacitación detallada de cómo debe adaptarlo”. D5 comenta que los cursos que había tomado “no aportaban mucho al trabajo de ahora, porque eran de interculturalidad, los de medio ambiente, esos cursos que yo no lo había hecho”. D6 recuerda que, en una socialización, las autoridades distritales “leen las fichas pedagógicas (...) nos tienen en contacto, pero es para leer lo que ya está plasmado en un papel y no es cosa que ayude”.

Dichos testimonios reflejan una de las condiciones de trabajo que expone Lipsky (2010, 200): la ausencia de recursos para cumplir con la demanda de servicio público. En el caso de la práctica docente, la formación continua requiere programas que sean de largo plazo y no cursos aislados, alejados del quehacer diario (Chiriboga 2018; Darling-Hammond 2017). Asimismo, las caracterizaciones que las educadoras hacen de estas reuniones y cursos presentan una cualidad *performativa*, como expone Ball (2003, citado por Luengo y Saura 2013): se cumplen con las capacitaciones, reuniones, cursos, socializaciones, pero estas no aparentan tener un valor significativo para las docentes entrevistadas.

Aparte de lo mencionado, las profesoras han valorado positivamente la entrega casi puntual de las fichas pedagógicas, uno de los instrumentos de nodalidad para cumplir con la política educativa (Howlett 2009; Mineduc 2020b). D5 reconoce: “De llegar puntuales, sí llegan puntuales. De ser claras, sí son claras”. D2 comparte dicha apreciación. En la semana que fue entrevistada, ella mencionó: “(...) que realmente no ha llegado [las fichas pedagógicas]”, pero “las demás semanas, llegan jueves, un miércoles. No están atrasadas, solamente a esta semana me refiero”. A esto se suma las reuniones en las que los asesores explican los detalles de las fichas a los maestros y autoridades. Sobre este punto, D2 añade el hecho de que “casi la mayoría de los docentes tenemos computadora” para recibir información.

En lo que respecta a los mecanismos para evaluar el desempeño del profesorado, se presentan dos medios principales de verificación: el registro semanal de las actividades de teletrabajo y el seguimiento que realizan los directores y asesores. Para las profesoras, esta condición de trabajo, que presenta Lipsky (2010), no ha significado una presión que afecte ni deteriore su desempeño. El primer mecanismo era tedioso al comienzo, pues tenía fallas y, de acuerdo a D1: “La primera vez que se habilitó el teletrabajo, nos tuvieron despiertos como hasta las cuatro de la mañana”. Después, fue un proceso que se normalizó. D4 indica: “para mí no es molestia, porque simplemente estoy registrando lo que estoy haciendo”.

En cambio, D6 siente escepticismo ante este seguimiento porque “es una formalidad que cumplir” que se da porque “las autoridades piensan que el docente no trabaja (...) no saben que el maestro está ahí hasta las once, doce de la noche con el papito que llega del trabajo y te hace preguntas”. Para ella, la información que registra se limita a contestar preguntas sobre si han tenido reuniones con padres de familia, si han tenido problemas con las videollamadas, si recibieron algún portafolio, etc. Mientras, el resto de las labores semanales que realizan los educadores no se ven reflejadas. Aquí se contempla el problema con la medición del desempeño: que relega aspectos de la práctica diaria del FPO que son cruciales (Lipsky 2010, 168). Es decir, se limita a ser un medio de verificación.

Las profesoras valoran más el seguimiento de las directoras y autoridades, mismo que se materializa en reuniones por videoconferencia y la inclusión de ellas en los grupos de WhatsApp. D4 expresa su conformidad, cuando dice: “Como siempre ha estado allí [la directora en el grupo de WhatsApp], yo no tengo problema, en realidad para mí no es ningún problema”. D1 también está conforme con que la rectora y vicerrectora participen de los grupos de WhatsApp: “Ella como que me dice, muy bien miss, todo bien, aunque sí me hace ciertas preguntas (...) todo se ha desarrollado así, sin ningún obstáculo, referente a las autoridades”. El testimonio de D1 indica que la participación de la rectora y vicerrectora es positiva porque es pertinente: ellas observan y, cuando pueden, hacen comentarios en privado para mejorar la práctica de la maestra.

De todas las condiciones de trabajo que expone Lipsky (2010, 54), la que más desafíos representa para las docentes son los usuarios involuntarios. En otras palabras, uno de los mayores retos al que deben enfrentarse es mantener involucrados y partícipes a los estudiantes y, por encima de todo, al padre o madre de familia. Esta condición de trabajo es la más priorizada en la situación de emergencia (CEPAL y UNESCO 2020; ONU 2020a, 2020b), trascendencia que se ve reflejada en el hecho de que el principal objetivo de los maestros, autoridades y asesores es la permanencia de los estudiantes, o en las restricciones impuestas por los distritos a los educadores en cuanto al uso de WhatsApp como principal vía de comunicación. Asimismo, esto se manifiesta en la información de conectividad que se les pidió levantar a las escuelas, como indicaba la directora de la IE 3.

Otra manera en que se manifiesta esta condición de trabajo es en una preocupación específica de las docentes: si los alumnos y padres de familia están conectados, si están pendientes de

los mensajes y llamadas, y si envían avances de las tareas que las maestras solicitan. A D6 le preocupa que están trabajando con la incertidumbre de no saber si el estudiante realmente comprendió la información que le hizo llegar. D1 indicó que su mayor desafío semanal es “hacer que los estudiantes trabajen en casa”. D3 lamenta: “Cada vez tengo menos retroalimentación o dudas de los estudiantes de los contenidos que se publican por este medio. ¿Será que todo está claro, bien explicado?”. D5 expresa su inquietud respecto al padre de familia: “Nosotros damos un mensaje, una idea, una explicación, pero sabemos que la recibe el padre de familia porque el teléfono es de ellos”. D2, por su parte, indica: “siempre son los mismos los que están conectados [en la aplicación WhatsApp]”.

De igual forma, a las profesoras les preocupa saber si los educandos están aprendiendo o no. Aunque el Ministerio de Educación (2020b) dispuso que la evaluación ocurre con la entrega de los portafolios, esto no provee de satisfacción a las docentes. D6 expresa: “Cuando ya tengamos el portafolio físico (...) entonces nos vamos a dar cuenta quien resolvió los ejercicios de matemáticas, si son los números de los niños, si son los números de los papitos”. El director de la IE 2 indica su malestar con la educación no presencial: “En el virtual tenemos que estar en espera de que el estudiante nos diga el problema o nos enseña alguna imagen de alguna actividad y eso como que nos impide un poco intervenir rápidamente para reforzarlo”.

El que existan dichas preocupaciones pone como problema central para las educadoras el mantener a los estudiantes conectados y participando en las actividades educativas. Es decir, que estén presentes, recibiendo el servicio público como indica Lipsky (2010, 55). El autor menciona que, en situaciones de normalidad, los FPO pierden poco si los usuarios se retiran o abandonan un servicio, pues hay otros más que lo necesitan. No obstante, las maestras tienen una percepción de que, si los educandos se retiran, la culpa recaerá en ellas. D5 comenta: “Cuando se dice, emite alguna cosa, en las entrevistas, a veces las mismas autoridades a nosotros nos ponen como que el docente tiene la culpa de alguna situación”. Dicho comentario viene en relación a quejas de padres de que los profesores envían demasiadas actividades. Ante eso, D5 desarrolla más el tema: “A veces ciertas autoridades como que quieren voltear un poquito el asunto y ellos dicen ‘No, nosotros no, son los maestros’. Cuando nosotros simplemente seguimos las disposiciones que están emitidas y esa partecita, sí como que...yo pienso que no”.

D2 por su parte, reporta una dinámica en la que los padres se indisponen a lo que piden los docentes porque han escuchado que no se les debe pedir nada: “Como usted sabe que la información llega de las partes altas, nos dicen ‘No se le debe exigir al niño, no es obligación’. Entonces [los padres] se van a basar en eso, y no queremos eso”. Para el profesorado, existen episodios en los cuales las autoridades de los niveles superiores buscan evadir culpas y lo hacen generando indisposición del padre hacia el educador.

Aunque se reporte la situación de asignar culpas y responsabilidades, las maestras también manifiestan una actitud prosocial, altruista, frente al estudiante. Las ideas, juicios de valor y caracterizaciones de las profesoras sobre sí mismas, los alumnos y sus padres proveen un marco para comprender dicha actitud. Esto forma parte del siguiente marco analítico, en el cual la cultura, como base cognitiva para tomar decisiones, juega un papel importante junto con las condiciones de trabajo del sector público (Maynard-Moody y Musheno 2003; Cohen 2018; Lipsky 2010, 59).

3. Docentes, padres y estudiantes, concretando un currículo juntos

De acuerdo con la literatura, es necesario observar cómo los FPO caracterizan a los usuarios, a sí mismos, a su profesión y a las políticas que implementan (Maynard-Moody y Musheno 2003; Ostergaard 2019; Cohen 2018; Goldstein 2008). Estas caracterizaciones son manifestaciones de una cultura local de los funcionarios o una base cognitivo-moral para tomar decisiones sobre cómo entregar los servicios públicos (Cohen 2018; Maynard-Moody y Musheno 2003; Wagenaar 2020). Las docentes y autoridades reflejan estas caracterizaciones: de sí mismas, de la tarea de educar, del currículo educativo, del sistema educativo y, sobre todo, de los estudiantes y padres de familia. Estas caracterizaciones de las educadoras son una base para determinar las maneras para asegurar la permanencia del padre y del educando en el sistema educativo.

Como se mencionó antes, una preocupación de las maestras es si el estudiantado y los representantes participan activamente en los grupos de WhatsApp. Se destacó que las docentes consideran que el Ministerio las responsabilizará si los educandos desertan. Sin embargo, los motivos por los cuales las educadoras se preocupan por el alumno trascienden la potencial acusación que puedan recibir. Las entrevistas reflejan una predisposición hacia el bienestar del estudiante y su familia. Esto forma parte de una afirmación de su identidad profesional, enraizada en sus interacciones con otros profesores, sus autoridades y con los

mismos estudiantes y padres de familia. El que piensen su profesión desde el punto de vista del usuario es consistente con la literatura sobre los FPO, en cuanto operan como *agentes del ciudadano*; es decir, que no se consideran burócratas, sino profesionales encargadas del cuidado, desarrollo y bienestar de otra persona (Maynard-Moody y Musheno 2003; Goldstein 2008; Gofen 2013; Timberlake 2014; Schnack 2016).

Para Maynard-Moody y Musheno (2003), la primera faceta para observar a la cultura como base cognitiva recae en las identidades que las maestras construyen del usuario. En este estudio, las profesoras caracterizan al estudiantado en función de cuatro criterios: su proactividad, su situación familiar y económica, su acceso a la conectividad y lo que necesitan aprender. Sobre el primer punto, prevalece una conceptualización positiva del estudiante como una persona responsable que vive, incluso sufre, situaciones adversas. D1 indica que sus alumnos “son chicos muy dinámicos. Es un buen grupo y doy gracias a Dios que recibí un grupo así. No es obligación enviar tareas, pero ellos sí envían para que yo las revise”. Para D6, sus estudiantes “son unos amores; son unos talentos en potencia”. Los de D3 “son muchachos humildes, sencillos, prestos a trabajar, y simple y llanamente es que no tienen ese oído amigo que los escuche, esa voz que los guíe”. D4 resalta: “Ellos tienen bastante voluntad. Incluso muchos trabajan solos, porque ya algunos papás fueron a trabajar. Cuando algunos no entienden algo, me llaman, me escriben de manera individual, yo les explico y ellos siguen trabajando”.

Además de la responsabilidad y dinamismo, las educadoras observan que la comunicación en línea los ha hecho más empeñosos. D5 cuenta de algunos educandos: “El año pasado, por ejemplo, no eran cumplidos (...) Ahora, son totalmente lo opuesto. Son cumplidos, preguntan”. También valora que haya un mayor involucramiento del padre: “Los representantes también participan en los videos, en las grabaciones que los niños hacen como proyectos, y es bonito ver esa parte, cómo ellos se han integrado”.

Para D6, participar en línea hace a los niños menos cohibidos que cuando están en un aula, sujetos a la mirada de sus compañeros: “porque están en confianza con mamá y papá y no tienen más allá de un público diferente que en un salón de clases que comparten con treinta y nueve o cuarenta alumnos diferentes y pueden tener mayor desenvolvimiento”. D2 reporta una afinidad de sus estudiantes por la tecnología porque “se sienten satisfechos, al ver una palabra de felicitación, al ver un *sticker*. A veces subo videos publicados o sus trabajos

publicados”. Para D3, la preferencia del alumno hacia la tecnología respondería a un “lenguaje icónico” característico de “los chicos, los adolescentes, que son los nativos digitales, los que se manejan más con estos, con este lenguaje icónico”.

Lo común en las caracterizaciones que hacen las docentes del estudiante y el padre es que resaltan su responsabilidad y proactividad. Subyacente a ello está una valoración positiva, porque son individuos que acatan, que se ajustan al servicio público. Para Maynard-Moody y Musheno (2003, 97), esto significa que son usuarios *valiosos* o *merecedores*. Hasenfeld (2000) indica que estas caracterizaciones ejemplifican que la toma de decisiones que hacen los FPO está marcada por la moralidad. Lipsky (2010, 59) expresa que estas observaciones de los funcionarios de nivel operativo son parte de una *construcción social del usuario*. En otras palabras, el funcionario evalúa a la persona según su comportamiento y su papel dentro de la entrega de servicios públicos. En este caso, las maestras retratan a sus alumnos y representantes como personas merecedoras del servicio porque tienen la voluntad para ejercer su rol de educandos.

Otro factor que contribuye a la caracterización del estudiante como un usuario merecedor son las circunstancias de pobreza que las educadoras observan. D1 considera que su proceso de adaptarse al trabajo remoto fue mucho más fácil que el de sus alumnos: “Quienes sí lo tienen difícil son los niños, porque ellos no tienen conectividad. Uno tenía que andar buscándolos, encontrándolos”. D2 retrata a sus educandos como: “Son personas de escasos recursos económicos y no tienen para poner recargas, conectarse en la mañana, conectarse después, y usted sabe que, si hacen una recarga, les dura un día, no les dura más”. Para D2, esto ha sido “lo más complicado que podemos encontrar al realizar este trabajo que estamos haciendo”.

D4 comparte la misma percepción que D2, pues para ella su mayor obstáculo es “simplemente, el hecho que a veces no se conectan los chicos y hay que estar ahí, ahí, buscándolos y llamándolos”. Dicha caracterización también proviene de las sedes distritales y zonales del Mineduc; D3 indica que la única razón por la que les prohibieron usar videollamadas es “porque nos dijeron desde el principio: ‘la situación económica que están sufriendo los padres de familia...’ Esa es la única respuesta”. Ante los ojos de las profesoras, las escuelas e incluso los niveles central, zonal y distrital, el estudiantado es víctima de circunstancias difíciles y por eso hay que apoyarlo.

Una temática que emergió cuando las docentes hablaban de la situación económica y del acceso a la conectividad del estudiantado, es la de los padres de familia. Es relevante mencionar que las educadoras caracterizan al representante legal en función a dos criterios: la situación económica y familiar del hogar y el nivel de responsabilidad que los padres asumen en la educación de sus hijos. D1 expresa que la mayoría de sus estudiantes son de una situación económica muy baja y, por lo general, provienen de hogares disfuncionales.

D5 observa cómo la pobreza es una constante en el estudiantado y su familia; así, en el caso de presentar videos dice: “Puede ser muy lindo el video, el niño muy estudioso y aplicado, pero presenta un video que no es nítido, que es borroso. Entonces doy cuenta que tiene ese teléfono (...) que es lo único que pudo conseguir”. A esto se suman cambios en la vida familiar por motivo de la pobreza. D3 recuenta el caso de una madre: “No tiene conectividad, sumado a los problemas familiares, económicos, la señora ha tenido que buscar trabajo en el campo. Ha dejado a los hijos separados. Mejor dicho, encargados. ¡Imagínese!”. Otra dificultad son las dificultades para solventar los gastos de las actividades educativas que realizan, como expone D4:

En la [ficha pedagógica] se dice que no se necesita comprar material, pero, en realidad, a algunos padres sí les toca gastar porque, si necesitan una cartulina y no la tienen en casa, deben comprarla. Entonces, ellos eso también ven: a veces se gasta y muchos no tienen. Algunos solo tienen para su alimentación diaria y se les hace un poco complicado a pesar de que yo les digo que trabajen con el material que tienen en casa (D4, entrevista con el autor, agosto de 2020).

Estas observaciones que las maestras hacen de la pobreza económica las motiva a ser flexibles con el alumnado y los padres, como indica D5: “Nosotros tenemos que ser un poquito flexibles porque, a veces, el padre de familia es quien tiene los dispositivos”. Pese a ello, las profesoras y autoridades también tienen reservas ante dicha flexibilidad, debido principalmente a la otra caracterización que hacen del padre: de la presencia o ausencia de responsabilidad con sus hijos. Para las docentes, el incumplimiento del educando es, en verdad, del padre. D5 tiene claro que “ocho o diez estudiantes no son cumplidos y yo sé que no es culpa de ellos, es culpa de los padres”. D6 señala: “Por ahí tendremos uno o dos padres que realmente se hacen los locos o que le ponen diez mil excusas a la tecnología o, al no tener tiempo, pero esto hasta lo hacen presencialmente”.

Para D2, esta irresponsabilidad se debe a que los padres “han estado acostumbrados a que el niño trabaje en la escuela, llega y hace la mayor parte solo su actividad”. D2 piensa: “Solo con revisarles la ficha, me imagino que [los padres] dicen: ‘¡No! Esto está difícil, ¡hazlo tú!’”. Entonces ahí va el desinterés, porque no hay en gran parte el apoyo del padre de familia”. Estas caracterizaciones indican algo relevante: son padres que, para las docentes, se sabe que son irresponsables, más allá de la emergencia sanitaria. Dicho de otro modo, ellas fijan o establecen una caracterización sobre la identidad de dichos usuarios (Maynard-Moody y Musheno 2003, 97).

Junto a la caracterización de algunos padres como irresponsables, se encuentra otra temática: algunos padres de familia intentan abusar del sistema educativo para evadir su responsabilidad con la educación de sus hijos. Algunos autores describen la intolerancia del FPO cuando este ve que el usuario intenta aprovecharse indebidamente de los servicios públicos (Lipsky 2010, 59; Maynard-Moody y Musheno 2003, 139). Los testimonios del profesorado y las autoridades reflejan dicho malestar. Por ejemplo, el director de la IE 2 indica que un grupo de padres son negligentes “porque ellos creen que el Estado les va a aprobar el año así nomás por la pandemia. Están esperanzados que la ministra diga que los pasen de año”. En cambio, la directora de la IE 3, en una videollamada con los representantes legales, recomendó a los padres que no retiren ni dejen reprobar a sus hijos. Aclaró que “Si se quedan, no pueden repetir en la misma escuela porque los del año que viene tienen cupos y no hay espacio para los estudiantes reprobados (...) Asimismo, comentaba: Yo no puedo solapar a los niños para que se retiren y hacerlos que ingresen el próximo año, no es justo para los niños que se sacaron el aire”. D6 opina que algunos padres son conformistas y por eso “aunque se encuentran en el dilema del tiempo, para ellos, lo más fácil es decir: ‘Quiero que mi hijo deje de estudiar’ (...)”.

Por otro lado, las docentes también observan aspectos de los padres que dificultan su involucramiento en la educación de sus hijos; uno de ellos es su situación laboral y económica. Otro factor que hay que tomar en cuenta es que algunos padres tienen rezago educativo y analfabetismo. Así, D1 retrata que “la mayoría de papitos no son estudiados, y sí, hay una gran mayoría que como no son estudiados, ellos quieren que sus hijos salgan adelante, y lo que ellos no fueron, que sus hijos sí lo sean”. Por su parte, D2 comenta que sus representantes legales son migrantes internos de las provincias de Manabí y Los Ríos, con un nivel educativo de primaria.

Estos factores hacen que las identidades que las maestras adscriben a los padres no sean simples sino complejas: algunos son responsables, otros negligentes; no obstante, ambos se enfrentan a las dificultades y carencias que conlleva la pobreza. Es por ello por lo que muestran actitudes de empatía, tal y como manifiesta D3: “(...) entonces hay que subirles el ánimo, no solo al estudiante, sino a los padres, porque ¡imagínese! Con tantos problemas, le aseguro que, en cuestiones de educación, es lo último que ellos tienen para pensar”. Este testimonio ilustra que, aunque se dice que la educación debe continuar (ONU 2020a, 2020b), existen condiciones externas que dificultan la adaptación del estudiantado y sus representantes (Tarabini 2020, 4).

Otro aspecto donde las profesoras observan la situación de pobreza y de responsabilidad o negligencia del representante es en los hábitos de lectura del estudiante. D3 expone que “esa gran desventaja” es que tienen alumnos “con una cultura de cero lecturas”, incluso en sus padres. Esto también se manifiesta en la dificultad que ambos presentan para comprender las instrucciones, como nos dice D2: “Cuando uno envía la tarea a la casa, [los padres de familia] dicen: ‘¡No entiendo señorita! ¡No comprendo! ¡Explíqueme otra vez por favor!’. Entonces, ya conocemos a los padres de familia en referencia a sus estudios”. Al igual que en la lectura, los representantes también suelen presentar dificultades para las matemáticas, como nos comenta D6: “Los padres no son muy diestros con las matemáticas. Eso hace que quizás los niños se queden con dudas”.

Asimismo, las docentes enfrentan el estrés y malestar de los padres de familia ahora que tienen a sus hijos educándose en casa. Según la literatura temática, esto es de esperarse porque los representantes deben asumir más responsabilidades en la educación de sus hijos (Reimers y Schleicher 2020; Tarabini 2020). Así, D4 manifiesta: “Muchos padres se ponen un poquito enojados por el cambio que ha habido en cuanto al trabajo. Como se mandan muchos proyectos, como es por el Aprendizaje Basado en Proyectos, no les gusta mucho hacer ese tipo de proyectos”. Los padres de D5 “se estresan demasiado, están a punto de tirar la toalla, sí me lo han hecho”. A pesar de ello, también existen aspectos positivos para los estudiantes, como D4 explica: “anímicamente están mejores como resultado de la presencia de los padres”. D5 cuenta que la resistencia de los padres fue “al principio... ya quizás se adaptaron, pero sí les ha costado”.

Las caracterizaciones que las educadoras hacen del estudiantado, sus circunstancias y sus representantes son relevantes. Para Maynard-Moody y Musheno (2003, 127), estas forman parte del conocimiento experiencial que los FPO adquieren para hacer improvisaciones pragmáticas. Wagenaar (2020) desarrolla este punto y menciona que la práctica del nivel operativo está marcada por la experiencia, pero también por las normas, los conocimientos previos, la tradición, los prejuicios y la naturaleza de la profesión. Dicha información se aprende mediante la socialización que los funcionarios tienen entre colegas, ya sea con otros maestros o con sus autoridades (Maynard-Moody y Musheno 2003; Wagenaar 2020). Los testimonios de las profesoras también ejemplifican este proceso de adquirir y desarrollar nociones pragmáticas para tomar decisiones.

Una noción que las educadoras han adquirido es identificar qué necesitan aprender los estudiantes, aparte de los lineamientos pedagógicos del Mineduc (2020d). En los testimonios, las maestras discrepan de algunos de los contenidos de las fichas. Según la literatura sobre los FPO, los criterios profesionales que estos desarrollan a lo largo de sus trayectorias son un motivo para la discrepancia (Goldstein 2008; Gofen 2013). A modo de ejemplo, D4 reflexiona sobre la pertinencia de la metodología del Aprendizaje Basado en Proyectos, con base en su criterio como docente:

Tanto padres como nosotros también estamos preocupados porque no vemos un avance. Y los estudiantes se van quedando estancados en proyectos o actividades que sí, es verdad, les pueden servir para la vida a lo largo de la vida, pero en cambio, usted sabe que lo más importante son las matemáticas y la lengua y literatura... porque es cuando ellos aprenden a leer bien, aprenden a escribir bien y las matemáticas son las que nos duran y nos sirven para todo. Entonces es ahí cuando nos preocupamos y tratamos de buscar, adaptar esas fichas (D4, entrevista con el autor, septiembre de 2020).

Otra noción que las profesoras han adquirido es que es necesario dar al estudiante y al representante instrucciones simples y concisas. Para las educadoras, algunos de los contenidos de las fichas pedagógicas son excesivos, por lo que creen que los padres y alumnos tendrán dificultades para comprenderlos. Esto parte de la caracterización que los FPO hacen de los usuarios (Maynard-Moody y Musheno 2003). En este caso, las docentes han caracterizado al padre y estudiante como personas que leen poco y, por ello, es necesario simplificar los contenidos educativos. D2 afirma: “Los niños no son de mucho leer”, y por eso no cumplen

con las instrucciones cuando se las envía tal como aparecen en las fichas pedagógicas. Entonces, D2 recomienda a sus colegas docentes: “Por favor, póngale como dice uno, en pastilla. Que es lo que nosotros siempre decimos... En pastilla para que ellos puedan entender lo que deben de hacer, en sí, clarito”. Sobre este criterio, D2 expresa: “Es mi forma de pensar y de mis compañeras también, congraciamos. Traten de que esos proyectos no los envíen exactamente como está allí”. Es relevante mencionar que D2 habla de un criterio consensuado con sus colegas, lo cual sugiere la presencia de la socialización de experiencias y opiniones entre funcionarios, que constituye un insumo para la práctica del nivel operativo (Maynard-Moody y Musheno 2003; Wagenaar 2020).

Además de la concisión de las instrucciones, otra noción pragmática que indican las informantes es la necesidad de estar pendiente del padre de manera consistente, es decir, no limitarse a dar un acompañamiento elemental, sino estar en la búsqueda activa de que este participe. Para ellas, si están pendientes del representante, ellos participarán más. La directora de la IE 3 coincide con ello: “Si no hacemos acompañamiento, ¿cómo el estudiante va a resolver algo que no sabe, que es nuevo para ellos? (...) Entonces, en nuestro caso es eso, tratar que nuestros estudiantes aprendan”. Dicha constatación proviene de la socialización de sus días de trabajo entre las maestras, como describe la directora:

Nosotros hacemos las reuniones por niveles los días miércoles o jueves, de acuerdo como llegue la agenda y, los viernes, reunión general todos en dos jornadas; donde compartimos nuestros casos, nuestras vivencias de lo que está pasando en cada grupo. (...) Compartimos nuestras vivencias de cada día. “Mira, este niño no se conectó”, “mira esto de acá”, “esto de acá”, “yo tengo a este hermano, a mí se me conecta”, “pero yo tengo también al hermano y a mí no me presenta tareas”. (...) Tratamos de compartir eso para poder nosotros (...) que nuestros alumnos cuando vengán, vengán con una base (Dir3, entrevista con el autor, septiembre de 2020).

La necesidad de estar pendiente de los padres parte también de la consideración de que ellos deben ser responsables de sus hijos. En otras palabras, nace de un juicio de valor moral sobre el papel de los usuarios, en este caso, de los representantes (Hasenfeld 2000; Maynard-Moody y Musheno 2003). D3 refleja dicho criterio cuando comenta sobre una “trinidad” padre, estudiante y docente:

Hay conjuntamente esta trinidad que yo digo, en la cual se une padre de familia, docente y alumno a trabajar en conjunto. Por lo general, se lo deja solo al docente para trabajar. Eso es en lo presencial, imagínate ahora que estamos en no presencial (D3, entrevista con el autor, agosto de 2020).

Dentro de estas nociones, también se constata una convención profesional que los directores respetan: que la maestra sea la dueña de su clase y la que decida cómo llevar a cabo su trabajo. El director de la IE2, por ejemplo, sostiene que él no impone sus ideas en las reuniones, más bien deja espacio para que los profesores puedan aportar sus ideas. Igualmente, la vicerrectora de la IE 1 afirma que ella jamás intervenía en los grupos de Whatsapp, sino que, cuando había un problema que el profesor no podía resolver, se comunicaban por interno.

Las nociones adquiridas sobre cómo trabajar con los estudiantes y padres, más la instrucción del Mineduc (2020c) sobre cómo aplicar las fichas pedagógicas vía WhatsApp, confluyen en las interpretaciones que las docentes hacen de los currículos. Es importante mencionar que las maestras hablan más sobre las fichas pedagógicas que de los currículos, pues estas son su principal herramienta de trabajo. Cuando las educadoras hablan de las FP de manera general, observan que sí tienen relevancia para el estudiantado. A modo de ejemplo, D4 ve que los padres piensan que los proyectos de las fichas son irrelevantes, sin embargo, ella reflexiona que “sí nos ponemos a pensar, y a analizar bien la situación, muchas de las actividades sí les sirve para la vida”. D5 contempla: “Los proyectos son muy bonitos (...) todos tienen algo enriquecedor (...) Los chicos mismos, haciendo un trabajo por más sencillo que sea, expresan su arte, su creatividad, el habla, la manera de dirigirse, de estar más con su familia”. D6, por su parte, considera que los proyectos de las FP buscan que “los chicos se vayan focalizando en un futuro, a decir yo quiero ser presentador radial o presentador o mañana quiero ser mejor un mecánico”.

No obstante, como se vio antes, algunos aspectos de las fichas pedagógicas resultan irrelevantes, excesivos y no aptos para la educación remota, incluso para el aprendizaje en general de los educandos, dado el año de EGB que están cursando. Así, D2 critica que “la información se dilata mucho a lo que son los proyectos. Han hecho proyectos desde que iniciamos, entonces si ponen algo de materias, es muy reducida”. Ante la poca cantidad de contenidos correspondientes a las asignaturas, D2 afirma que “yo sí les aumento, yo

definitivamente, mis niños están en sexto año básico y les pongo un ejercicio, otro ejercicio”. De igual modo, D5 comenta: “Algunas [fichas] venían con temitas que a la final no eran tanto como para ellos. Yo recuerdo que uno de los temas que no me gustó mucho, ni a mí, fue la ciudadanía global”. Dicho tema era “un poquito complicado (...) tal vez como que no lo sintieron tan de ellos (...) Incluso noté que, en ese tema, los estudiantes como que no lo cumplieron”. De manera similar, D6 asimila las quejas de algunos de padres de familia en relación con las fichas:

Voy a ser vocera de mis padres. La mayoría de los padres dice que es mucho trabajo manual y tienen toda la razón. Nosotros como padres queremos siempre que nuestros hijos aprendan lo más esencial en la vida: que lea bien, que sume, reste, que multiplique y, dentro de esto, pues que vaya aprendiendo leyes ortográficas, la diferenciación de la ‘c’ y la ‘s’, o sea, cosas así. Reglas ortográficas en lo que es lengua y, matemáticas todo lo que venga acompañado de lo que son las operaciones básicas (D6, entrevista con el autor, agosto de 2020).

En el testimonio de D6, ella no solo habla desde su rol de profesora, sino también como madre de familia. Esto forma parte de las identidades personales que inciden en las decisiones de los FPO (Maynard-Moody y Musheno 2003). Asimismo, reflejan ideas sobre qué es lo que un niño debe aprender, de forma presencial o remota. Es decir, expone un propósito de la educación que forma parte de los niveles de concreción curricular (Akker 2007; Gofen 2013).

Tanto las condiciones de trabajo como las ideas sobre los usuarios, la profesión y el currículo juegan un papel en las decisiones de las docentes para educar al estudiantado. De manera general, las maestras deben enfrentarse a un entorno de trabajo que se concreta principalmente vía WhatsApp y llamadas telefónicas. Esto requiere que el profesorado motive a los padres de familia para que, pese a sus circunstancias, sean responsables en la educación de sus hijos. A la vez, las educadoras deben lidiar con estudiantes que desean aprender, pero que se les dificulta por un escaso hábito de lectura sumado a las dificultades socioeconómicas con las que conviven. Así también, para las profesoras, es necesario no limitarse a lo que dicen las fichas pedagógicas, ya que los representantes carecen de una formación suficiente y es preciso evitar que esta condición afecte al aprendizaje estudiantil. Igualmente, es importante enseñar aspectos que las fichas pedagógicas pueden pasar por alto, pero que para ellas son importantes. A partir de estas consideraciones, emergen las prácticas que las docentes realizan para aplicar los currículos compactado y priorizado de manera no presencial.

4. Emular la presencialidad: prácticas de las docentes para aplicar los currículos

Ante las situaciones que las educadoras enfrentan, se identifican seis prácticas que estas realizan para aplicar los currículos. Las mismas derivan tanto de las condiciones de trabajo que expone Lipsky (2010), como de la mencionada cultura como una base cognitivo-moral (Maynard-Moody y Musheno 2003; Hasenfeld 2000; Cohen 2018; Wagenaar 2020). En dichas prácticas, se observan las preferencias profesionales de las maestras, las caracterizaciones de los usuarios y las restricciones y oportunidades que conlleva aplicar un currículo de manera remota.

4.1 Recrear un entorno de aula presencial

La primera práctica que realizan las educadoras consiste en recrear una simulación de aula presencial en el grupo de WhatsApp de los estudiantes y padres de familia. Por consiguiente, no solo envían y reparten actividades, sino que, además, al comenzar la clase saludan a los alumnos, y ellos se presentan y expresan como si estuvieran en un aula de clase, tal y como se observa en la Figura 3.1.

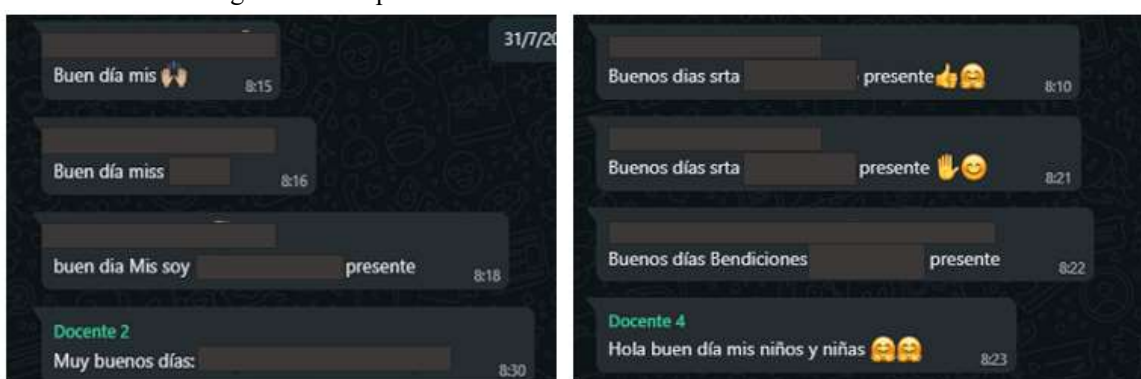
Figura 3.1. Saludos de las docentes en los grupos de WhatsApp



Fuente: Grupo de WhatsApp de D1 y D5.

Varios aspectos de las interacciones que ocurren entre las profesoras y el estudiantado asemejan un aula presencial. Por ejemplo, las maestras envían sus saludos en las horas de la mañana o de la tarde, como si fuera en jornada matutina o vespertina. En el saludo, se refieren al alumno y al padre de familia a la vez. Aunque las docentes reconocen que, quien porta el celular es el representante, ellas también se refieren al educando. Los estudiantes incluso manifiestan estar presentes, en el caso de D5, con el ícono de la mano alzada. En otras palabras, mantienen las convenciones del saludo y la asistencia como si estuvieran en el aula, como se ve en la Figura 3.2.

Figura 3.2. Respuesta de los estudiantes al saludo de las docentes



Fuente: Grupos de WhatsApp de D2 y D4.

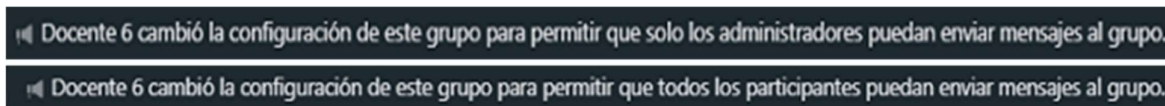
Nota: D2 personaliza sus mensajes saludando a los estudiantes que se presentan por su nombre.

En este saludo, que ocurre en un horario específico, se refuerza la identidad del niño como un estudiante. Esto es clave, puesto que es parte de la construcción social del usuario que indica Lipsky (2010, 59). Asimismo, saludar al representante legal conlleva implícito el mensaje de que ellos también son responsables de la educación de sus hijos. Esta es una manera tácita de comunicar la tarea que ellos asumen y también de la identidad que las educadoras han construido sobre ellos (Maynard-Moody y Musheno 2003; Hasenfeld 2000).

Otro aspecto que ilustra la simulación de aula presencial es la manera en que las maestras estructuran los tiempos para interactuar en los grupos de WhatsApp; establecer una agenda de trabajo y horarios de atención al padre de familia es una de las instrucciones que el Mineduc ha dado a los profesores (Mineduc 2020d, 2). Estructurar tiempos es parte de las prácticas que expone Lipsky: la racionalización de los recursos para la entrega de servicios, entre ellos el tiempo; así, la fijación de tiempos es parte del control de los usuarios y de la situación del trabajo (Lipsky 2010).

El establecimiento de un horario de entrada y salida hace que dichas interacciones se asemejen a un aula presencial. Una de las maneras en que las docentes llevan a cabo esta práctica es activando la función de que solo los administradores del grupo pueden enviar mensajes después de un determinado horario. A modo de ejemplo, la Figura 3.3. muestra el cambio realizado por D6.

Figura 3.3. Estructuración del tiempo permitido para participar en el grupo de WhatsApp



Fuente: Grupo de WhatsApp de D6.

Para las educadoras, estructurar tiempos consolida la identidad del niño como educando y del padre como responsable de la educación. D1 dice: “Ya están educándose los padres, ya saben que les toca preguntar hasta esa hora y, si no lo hacen, pues hasta el siguiente día. Porque vienen con esa enseñanza de otros años lectivos; ha sido un grupo reforzado”. La mención de que los padres han aprendido a respetar los tiempos en años anteriores da cuenta de cómo D1 intenta emular un entorno de presencialidad. Análogamente, el testimonio de D1 tiene una connotación de disciplinar al representante al decir que ellos “están educándose” respecto al horario de atención. Dicha práctica refleja, nuevamente, la racionalización de los recursos y el control del comportamiento de los usuarios (Lipsky 2010).

Algunas docentes permiten la participación en el grupo de WhatsApp; otras han dado a los alumnos la instrucción de enviar actividades directamente por interno. La participación en el “aula de WhatsApp” es errática, pues las maestras la promueven de forma inconsistente, dependiendo de si la actividad se presta para participar. Un ejemplo es la reflexión sobre valores, actividad solicitada por el Mineduc (2020b); la profesora envía un video o imagen alusiva a un valor y el estudiante presenta su comentario en nota de voz o por escrito. Sin desarrollar la discusión sobre el valor, la educadora felicita la participación de los educandos y los padres a través de texto o *stickers*. Esto ilustra la práctica del FPO de economizar recursos y el procesamiento de usuarios (Lipsky 2010, 140), ahorrando tiempo para discutir sobre los valores, como en la Figura 3.4.

Figura 3.4. Uso de *stickers* para reconocer la participación del estudiante y del padre



Fuente: Grupo de WhatsApp de D2.

En general, la práctica de recrear un entorno de aula contribuye a mantener el objetivo de la política: asegurar la continuidad de la educación. Aparte de seguir la instrucción del Mineduc (2020c), las docentes personalizan la continuidad con palabras, convenciones y rutinas que recrean una escuela. La personalización que realizan las maestras es relevante, puesto que los currículos son también su aplicación concreta en el aula (Akker 2007; Glatthorn et al. 2016). Entre los contenidos del currículo implementado, las profesoras transmiten constantemente el mensaje de que los estudiantes están en la escuela, recibiendo educación escolarizada. Esto contribuye a una percepción de normalidad, rutina y regularidad, necesaria en la educación en situaciones de emergencias (INEE 2010).


4.2. Modificar las fichas pedagógicas

El Mineduc permite a las educadoras hacer modificaciones a las fichas pedagógicas siempre que no se desvíen de los objetivos curriculares; dichos cambios parciales reciben el nombre de adecuaciones o contextualizaciones (Mineduc 2020b; 2020d; 2020e; 2020f, 8). Dado que las docentes coinciden, pero también discrepan de ciertos contenidos, modifican las fichas pedagógicas según dos criterios: simplificar los contenidos y priorizar otros considerados importantes para el aprendizaje.

Las maestras, con excepción de D3, envían versiones adaptadas de las fichas pedagógicas que contienen conceptos y actividades de las fichas originales, pero también recortan trozos de texto que consideran excesivos. Igualmente, cambian algunos ejercicios o actividades para ajustarse a lo que saben que el estudiante puede realizar. Otra manera en que las profesoras simplifican es al reemplazar el texto que viene en la ficha con imágenes y organizadores gráficos. Dentro de la simplificación, existe una modificación significativa de la presentación

visual de los contenidos. Un ejemplo se observa en la ficha que envió D6, quien, además de recortar contenidos, añadió imágenes y una instrucción, como se ve en la Figura 3.5.

Figura 3.5. Simplificación y modificación visual de las fichas pedagógicas

Contenido original	Simplificación de D6
<p>2. Redacta la solución que acordaron en familia y guárdala en tu caja portafolio..</p> <p>¿Sabías que...? La conversación es un diálogo entre dos o más personas que intercambian ideas, plantean opiniones y, a su vez, reciben respuestas. Conversar implica que haya interacción entre quienes participan. Las personas implicadas en una conversación construyen de manera conjunta un texto. Esto lo diferencia de un monólogo. Las conversaciones pueden ser planificadas o no. Las planificadas requieren de una organización previa. Al conversar con los amigos, familiares y otras personas del entorno, seguimos algunas reglas.</p> <p>Otra forma de buscar soluciones a conflictos mediante la conversación y la escucha atenta es la mesa redonda, que es una forma de debate que se llama así porque los participantes se sitúan de modo circular, generalmente alrededor de una mesa. Los participantes intervienen con un texto oral preparado con anticipación sobre un tema específico. Hay un moderador encargado de presentar a los miembros de la mesa, de introducir el tema del debate, de controlar las intervenciones de los participantes, de aclarar dudas y de resumir y relacionar lo expuesto por cada uno de los participantes.</p> <p>Puedes ayudarte con el texto integrado del estudiante de Lengua y Literatura, 6° EGB Media, página 15, del Ministerio de Educación.</p>	<p>2. Redacta la solución que acordaron en familia y guárdala en tu caja portafolio.</p> <p>¿Sabías que...? La conversación es un diálogo entre dos o más personas que intercambian ideas, plantean opiniones y, a su vez, reciben respuestas. Conversar implica que haya interacción entre quienes participan. Las personas implicadas en una conversación construyen de manera conjunta un texto. Esto lo diferencia de un monólogo.</p> <p>Otra forma de buscar soluciones a conflictos mediante la conversación y la escucha atenta es la mesa redonda, que se llama así porque los participantes se sitúan de modo circular, generalmente alrededor de una mesa.</p> <p style="text-align: center;">MESA REDONDA</p>  <p>Los participantes intervienen con un texto oral preparado con anticipación sobre un tema específico. Hay un moderador encargado de presentar a los miembros de la mesa, de introducir el tema del debate, de controlar las intervenciones de los participantes, de aclarar dudas y de resumir y relacionar lo expuesto por cada uno de los participantes.</p> <p>3. Organiza en casa una mesa redonda sobre las causas y consecuencias de la emergencia sanitaria por COVID19, recuerda pedir a los participantes que expongan su conocimiento al respecto y su posición, luego formula soluciones para el cuidado familiar que podemos aplicar desde casa. Escribe las soluciones para guardarlo en tu portafolio</p>

Fuente: Ficha pedagógica del Mineduc (2020m) y adaptación de ficha de D6.

Para las educadoras, es imprescindible simplificar y modificar visualmente las fichas, aunque el Mineduc (2020a, 2020f) pida que los cambios sean mínimos. Esta práctica emerge principalmente de la identidad que las docentes han adscrito al educando y su representante legal: a los estudiantes, como personas con escasos hábitos de lectura y baja comprensión lectora y, a los padres, como individuos con poca formación y rezago educativo (Maynard-Moody y Musheno 2003; Wagenaar 2020). Dicha interpretación se ve ejemplificada en las opiniones de las maestras, como cuando D1 indica que los representantes “no son estudiados” y tienen la expectativa de que sus hijos “salgan adelante”, o cuando D3 expresa: “¡Sí, para qué! Porque como estamos en esta situación de que los padres no entienden, entonces sí hay que simplificar. Hay que hablar el lenguaje de los chicos”. Asimismo, esta práctica también evoca una discrepancia con la manera en que las fichas pedagógicas presentan sus contenidos. D4 nos comenta de una ficha que, para ella, tenía una sobrecarga de actividades de matemáticas, por lo que decidió simplificar el contenido para los padres con el argumento de que, si no lo hacía, tendrían dificultades:

¿Qué fue lo que nosotros trabajamos ahí? Dejar para un día multiplicaciones y divisiones y, para el otro día, (...) operaciones combinadas. Entonces, tratamos de arreglarlo o adaptarlo para que al padre se le haga más fácil (...) porque si les recargamos de temas, si les recargamos de actividades, para ellos va a ser un dolor de cabeza. Porque no saben cuándo

terminar; algunos que no saben matemáticas se les hace un poco difícil (D4, entrevista con el autor, agosto de 2020).

Así como existen caracterizaciones sobre los usuarios de la política que guían las decisiones de las docentes, también se observa una estrategia de economizar recursos (Lipsky 2010). En algunos casos, las educadoras replican el contenido de la ficha y recortan texto sin mayores ediciones. Un ejemplo es la siguiente imagen (Figura 3.6.), donde D1 elimina un párrafo introductorio de la ficha pedagógica.

Figura 3.6. Replicación y recorte de contenidos

Contenido original	Simplificación de D1												
<p>Actividad 2: Mis rutinas en tiempo de emergencia Levantarse en la mañana, desayunar, realizar una actividad física, ayudar en casa, hacer las tareas escolares, almorzar, jugar en familia, entre otras actividades son rutinas que muchas veces tienen un mismo patrón, por ejemplo: todas las mañanas me levanto y arreglo mi cama.</p> <p>¿Sabías que...? Una secuencia numérica es un conjunto de números ordenados según un patrón o regla de formación, de modo que en el conjunto hay un primer elemento, un segundo elemento, etc. Las secuencias numéricas pueden ser crecientes con la suma o multiplicación o decrecientes con la resta o la división.</p> <p>Recuerda que los patrones son el ordenamiento de cosas que se repiten de manera lógica.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Secuencia numérica ascendente</th> <th>Secuencia numérica descendente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>19, 21, 23, 25, 27</td> <td>50, 40, 30, 20, 10</td> </tr> <tr> <td>Patrón de formación +2 Primer elemento: 19 Número de elementos: 5</td> <td>Patrón de formación -10 Primer elemento: 50 Número de elementos: 5</td> </tr> </tbody> </table>	Secuencia numérica ascendente	Secuencia numérica descendente	19, 21, 23, 25, 27	50, 40, 30, 20, 10	Patrón de formación +2 Primer elemento: 19 Número de elementos: 5	Patrón de formación -10 Primer elemento: 50 Número de elementos: 5	<p>¿Sabías que...?</p> <p>Una secuencia numérica es un conjunto de números ordenados según un patrón o regla de formación, de modo que en el conjunto hay un primer elemento, un segundo elemento, etc. Las secuencias numéricas pueden ser crecientes con la suma o multiplicación o decrecientes con la resta o la división.</p> <p>Recuerda que los patrones son el ordenamiento de cosas que se repiten de manera lógica.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Secuencia numérica ascendente</th> <th>Secuencia numérica descendente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>19, 21, 23, 25, 27</td> <td>50, 40, 30, 20, 10</td> </tr> <tr> <td>Patrón de formación +2 Primer elemento: 19 Número de elementos: 5</td> <td>Patrón de formación -10 Primer elemento: 50 Número de elementos: 5</td> </tr> </tbody> </table>	Secuencia numérica ascendente	Secuencia numérica descendente	19, 21, 23, 25, 27	50, 40, 30, 20, 10	Patrón de formación +2 Primer elemento: 19 Número de elementos: 5	Patrón de formación -10 Primer elemento: 50 Número de elementos: 5
Secuencia numérica ascendente	Secuencia numérica descendente												
19, 21, 23, 25, 27	50, 40, 30, 20, 10												
Patrón de formación +2 Primer elemento: 19 Número de elementos: 5	Patrón de formación -10 Primer elemento: 50 Número de elementos: 5												
Secuencia numérica ascendente	Secuencia numérica descendente												
19, 21, 23, 25, 27	50, 40, 30, 20, 10												
Patrón de formación +2 Primer elemento: 19 Número de elementos: 5	Patrón de formación -10 Primer elemento: 50 Número de elementos: 5												

Fuente: Ficha pedagógica de la semana 10 de Mineduc (2020k) y adaptación de ficha de D1.

El segundo tipo de modificación de las FP consiste en enviar más actividades a los alumnos. El Mineduc (2020f) permite eso en sus lineamientos; no obstante, lo relevante son los contenidos que las profesoras deciden añadir. Ellas priorizan, sobre todo, agregar contenidos de dos asignaturas: Lengua y Matemáticas. Dicha acción es consistente con sus testimonios; por un lado, es una preferencia profesional de las docentes y, por el otro, estas materias son percibidas por los padres como pertinentes, tal como indicó D6 al ser “vocera de sus padres”. Así, cuando las maestras ven que las fichas pedagógicas tienen poco contenido, aprovechan para añadir actividades que consideran relevantes, como indica D4:

Dependiendo de los temas, nosotros le vamos poniendo un ejercicio. A veces adaptamos lo que dice la ficha; por ejemplo, en tema de matemáticas, si vemos que podemos sacar algo bueno de ahí, una suma, una resta, una multiplicación. Esas son nuestras actividades complementarias para que ellos vayan trabajando las áreas (D4, entrevista con el autor, agosto de 2020).

La práctica de añadir más instrucciones también ejemplifica la improvisación pragmática que exponen Maynard-Moody y Musheno (2003, 125). En este caso, añadir contenidos manifiesta un criterio profesional: las educadoras tienen una noción establecida sobre qué necesita aprender el estudiante y esto no siempre aparece plasmado en las fichas pedagógicas. Esta forma de trabajar representa una divergencia característica de los FPO que son docentes (Goldstein 2008; Gofen 2013; Schnack 2016; Timberlake 2014). En el caso de D5, esto sucedió cuando los alumnos recibieron los textos escolares del Mineduc en físico y digital. La profesora decidió enviar actividades complementarias de refuerzo, como se ve en la Figura 3.7.

Figura 3.7. Actividades adicionales

2.	ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS	
	<p>Realiza la actividad de tu cuaderno de trabajo sección Lengua y Literatura, p 8</p> <p>COMUNICACIÓN ORAL</p> <p>1. Lee atentamente el texto que se muestra en la imagen y responde las preguntas que se indican.</p> <p>2. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>3. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>4. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>5. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>6. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>7. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>8. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>9. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>10. ¿Qué palabras o frases son importantes en el texto? ¿Por qué?</p> <p>Realiza la actividad de tu cuaderno de trabajo sección Matemática p 11 numeral 4 y 5</p> <p>4. Multiplica.</p> <p>a) $13.655 \times 3,7$</p> <p>b) $78.431 \times 2,42$</p> <p>5. Divide hasta obtener un dígito en el cociente.</p> <p>a) $567,8 \div 15$</p> <p>b) $19867 \div 3,7$</p>	<p>Realiza la actividad de tu cuaderno de trabajo sección Ciencias Naturales, p 8</p> <p>1.4. SOCIEDAD Y SU ENTORNO</p> <p>¿Qué son las actividades económicas? ¿Por qué son importantes?</p> <p>1. <input type="checkbox"/> Agricultura</p> <p>2. <input type="checkbox"/> Industria</p> <p>3. <input type="checkbox"/> Comercio</p> <p>4. <input type="checkbox"/> Servicios</p> <p>5. <input type="checkbox"/> Construcción</p> <p>6. <input type="checkbox"/> Minería</p> <p>7. <input type="checkbox"/> Pesca</p> <p>8. <input type="checkbox"/> Turismo</p> <p>9. <input type="checkbox"/> Transportación</p> <p>10. <input type="checkbox"/> Energía</p> <p>Realiza la actividad de tu cuaderno de trabajo sección Matemática p 14</p> <p>1. Completa los espacios y resuelve los problemas propuestos.</p> <p>2. Resuelve los problemas.</p> <p>3. Resuelve los problemas.</p> <p>4. Resuelve los problemas.</p> <p>5. Resuelve los problemas.</p> <p>6. Resuelve los problemas.</p> <p>7. Resuelve los problemas.</p> <p>8. Resuelve los problemas.</p> <p>9. Resuelve los problemas.</p> <p>10. Resuelve los problemas.</p>

Fuente: Adaptación de ficha pedagógica de D5.

Una forma menos estructurada de enviar actividades adicionales es con recordatorios que el profesorado hace sobre temas de las asignaturas. Las docentes recomiendan a los padres o estudiantes que practiquen o realicen alguna actividad adicional. D1 solicita practicar Lengua y Matemáticas y, a continuación, añade un *sticker* de motivación, como se expone en la Figura 3.8.

Figura 3.8. Recomendaciones de actividades adicionales a los padres



Fuente: Grupo de WhatsApp de D1.

4.3 Fragmentar el aprendizaje por asignaturas

El Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa y los currículos compactado y priorizado proponen aprendizajes interdisciplinarios y orientados a resolver problemas de forma autónoma (Mineduc 2020a, 2020b, 2020c). Uno de los métodos propuestos es la realización de proyectos educativos en las fichas pedagógicas, llamado Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP) (Mineduc 2020d). Estos son logros del conocimiento que se concretan al término de cada semana o mes. Dicha metodología ha sido promulgada por los Gobiernos y organismos internacionales como una opción para la educación remota (UNESCO 2020, 2; MEC Chile 2020; MEC Perú 2020).

Pese a ello, en la práctica, las maestras tienden a separar el aprendizaje por asignaturas; esto se manifiesta en las instrucciones que dan vía WhatsApp. Ante la consulta de una madre de familia, D1 menciona que una actividad de los proyectos mensuales pertenece a la materia de Lengua. D2, por su parte, especifica a qué asignatura corresponde cada actividad que envía. A su vez, antes de hablar de los sistemas vitales del cuerpo humano, D6 les explica que van a ver una actividad de Ciencias Naturales. Las adaptaciones de las FP también reflejan dicha tendencia, puesto que las docentes suelen indicar a qué materia pertenece cada actividad. Esto difiere de las fichas pedagógicas originales que no hacen esta aclaración. Un ejemplo es la ficha y la adaptación de esta que hace D4, donde aclara que una actividad corresponde a Lengua y Literatura, como se ve en la Figura 3.9.

Figura 3.9. Fragmentación por asignatura de la ficha pedagógica

Ficha pedagógica original		Fragmentación de la docente en Lengua y literatura	
ACTIVIDADES SEMANA 4		FECHA	Asignatura: Lengua y literatura
<p>En esta semana se trabajará con las asignaturas de Lengua y literatura, Ciencias naturales, Estudios sociales, Educación cultural y artística e Inglés.</p> <p>Tema: Descubriendo nuevas habilidades para comunicar las soluciones a mis problemas.</p> <p>Actividad 1: El asertividad y las funciones del lenguaje</p> <p>¿Sabías que...? El asertividad es una forma de expresión consciente cuyo objetivo es comunicar ideas y sentimientos de manera auténtica, clara, directa y equilibrada, sin causar conflicto. El asertividad parte del respeto hacia los demás y hacia uno mismo. Cuando eres asertivo/o aceptas que los criterios de los otros no tienen porqué coincidir con los propios.</p>			<p>TEMA 1: Descubriendo nuevas habilidades para comunicar las soluciones a mis problemas</p> <p>ACTIVIDAD 1: La asertividad y las funciones del lenguaje</p>
			<p>¿QUE ES LA ASERTIVIDAD? La asertividad es una habilidad social que consiste en conocer los propios derechos y defenderlos, respetando a los demás; tiene como premisa fundamental que toda persona posee derechos básicos o derechos asertivos.</p>

Fuente: Ficha pedagógica de Mineduc (2020m) y ficha realizada por D4.

Otra forma en que se observa dicha práctica es cuando las educadoras envían documentos por WhatsApp con las actividades semanales. Esta acción es en sí una instrucción del Mineduc (2020f, 3). Sin embargo, lo relevante es observar que las profesoras trabajan una materia diaria, como se ve en la Figura 3.10.

Figura 3.10. Agenda de actividades semanales

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
<u>LENGUA Y LITERATURA</u>	<u>CIENCIAS NATURALES</u>	<u>SOCIALES</u>	<u>ECA</u> Movimientos	<u>EDUCACIÓN FÍSICA</u>
<i>Textos literarios y no literarios: lenguaje positivo</i>	Impacto de las actividades humanas en los ecosistemas	Desarrollo del capitalismo y avance del imperialismo	Artísticos Expresivos	Construcción de pesas caseras para ejercitar y al mismo tiempo bailar. ¡Divirtiéndonos con nuestros sentidos!
Actividad 1: Realiza las dos actividades de las páginas 19 y 20. Puedes ampliar la información que propone esta ficha pedagógica N°11 en los siguientes links:	Actividad 2: Lee el texto informativo de la pág. 20, luego realiza las dos actividades que plantea la ficha	Actividad 3: Entre las páginas 20 y 21 encontrarás varias actividades que te ayudaran a comprender el tema de hoy. Sigue las instrucciones	Actividad 5: Por atención a las instrucciones que la pág. 21 presenta. Hay cinco actividades tituladas: ¡Soy el director de una gran obra!	Actividades de recreación y buen uso del tiempo

Fuente: Agenda de actividades semanales de D3.

Como se mencionó antes, las docentes reconocen el valor de los proyectos y la interdisciplinariedad. No obstante, también tienen en cuenta que los padres de familia prefieren una educación más tradicional; es decir, por asignatura. D2, por ejemplo, comenta que en cada reunión que tenía con los padres, estos preguntaban: “Señorita, ¿cuándo nos van a enviar algo de las materias? Solo proyectos, proyectos”. D3 reflexiona: “Los papitos no, aún no entienden el objetivo de estos nuevos contenidos. Ellos quieren que los chicos cojan y aprendan cosas nuevas y no les dan tanta importancia [al ABP]”. D4 comparte el mismo criterio: “Este trabajo de ABP que envía el Ministerio, a veces no está ajustado a cada año

básico, ni tampoco les enseña mayormente los temas que le correspondería. Entonces los padres se preocupan (...) porque no vemos un avance”. Esto hace que, para las maestras, sea conveniente reducir el enfoque interdisciplinario y concentrarse más en el aprendizaje por materia. Dicha adaptación responde a la noción de qué es lo más factible para los estudiantes, dada la caracterización que el profesorado ha hecho de ellos y los padres de familia (Maynard-Moody y Musheno 2003; Gofen 2013).

Además de las caracterizaciones, en esta práctica se observa el dilema de la demanda de servicio y los recursos disponibles para cumplirlo (Lipsky 2010, Hupe y Buffat 2018). Como se mencionó anteriormente, las educadoras comentan que la preparación para el ABP consistió en reuniones en donde las autoridades zonales y distritales enviaron lineamientos, en desmedro de los programas de formación continua recomendados en la literatura temática (Darling-Hammond 2017; Chiriboga 2018). Todo ello sugiere que, para las docentes, dichas reuniones, aunque informen sobre instrucciones clave, no pueden aprovecharse para el trabajo diario que realizan. Se puede interpretar que, ante el imperativo de acción que recae sobre las profesoras como FPO (Hupe y Hill 2007, 281), es más adecuado estructurar las actividades de una manera tradicional y mejor conocida. Esto es consistente con la literatura; en escenarios de escasa preparación, los funcionarios de nivel operativo tienden a recurrir a estilos de trabajo con los que siempre se han desempeñado (Zulu et al. 2019).

Otro motivo para que las maestras decidan trabajar por disciplina es por la naturaleza de los currículos y las fichas pedagógicas. Respecto a los currículos compactado y priorizado (Mineduc 2020a, 2020e), estos establecen objetivos de aprendizaje y destrezas con criterios de desempeño por área o asignatura⁶. Ambos instrumentos provienen del Currículo del 2016, que también se estructura por materias (Mineduc 2019a). De manera similar, las fichas pedagógicas especifican las asignaturas que se trabajan por semana (Mineduc 2020d), mientras que uno de los lineamientos del Mineduc incluye la realización de una agenda semanal donde se trabaje una o dos actividades diarias (Mineduc 2020g, 3). Todo esto contribuye a la preferencia de enseñar por materia, en vez de interdisciplinariamente. Desde la perspectiva de Lipsky (2010, 82), estos factores representan un incentivo para que las

⁶ En el Anexo 4, se presentan los objetivos, destrezas con criterios de desempeño e indicadores de evaluación que las docentes trabajaron con sus estudiantes. Se puede contemplar que los dos últimos componentes del currículo mencionados se fragmentan por asignaturas.

docentes racionen recursos; en este caso, asignando actividades diarias y trabajando una o varias asignaturas por día.

El caso de D3 es en donde más se constata la práctica de enseñar por disciplina. D3 enseña en el Subnivel Superior de EGB, en el que existe un docente por materia. Cuando presentó una actividad mediante videos, D3 dio la bienvenida e indicó: “están en el área de Lengua y Literatura. (...) Hoy vamos a recordar a redactar una carta en Aprendamos Juntos en Casa”. En el desarrollo del video, D3 desarrolla el tema que consiste en las partes de una carta. Sin embargo, al término del video, D3 intenta conectar su asignatura con el proyecto semanal, que consistía en crear protocolos de bioseguridad:

No te olvides que (...) en este pequeño video hemos hablado de la resiliencia. Hemos hablado de (...), cómo realizar una carta, la cual debe ser enviada a esa persona que hace mucho tiempo no ves. Tienes que compartir todo aquello que necesitamos para adaptar. En esa carta le das los consejos. Recuerda que el proyecto de la semana 10 es sobre protocolos de seguridad dentro del hogar y fuera del hogar (...) Entonces, todos estos conocimientos que hemos adquiridos en esta semana (...) debes de compartirlos, no te quedes con ese mensaje (...) Esos aprendizajes los escribes en la carta (D3, transcripción de video, agosto de 2020).

En el video de D3 se observa cómo enseña contenidos exclusivos a la asignatura de Lengua, a la vez que intenta, en sus instrucciones, conectar la materia con el proyecto que realizan los estudiantes. Esto representa una improvisación pragmática a los pedidos del Ministerio de fomentar la interdisciplinariedad (Maynard-Moody y Musheno 2003, 127). Además, es una manera de impulsar el aprendizaje entre disciplinas ante una escasa preparación en el ABP para situaciones de emergencia (Lipsky 2010; Zulu et al. 2019).

4.4 Enviar actividades en diversos formatos

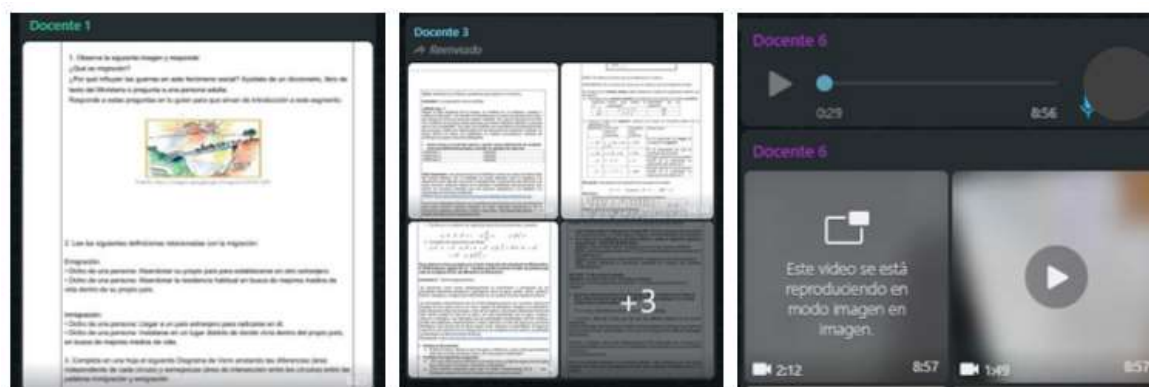
Como se mencionó al comienzo, los asesores educativos, directores y docentes indican que el propósito de la educación es evitar la deserción estudiantil, concretando así el objetivo de la política para mantener la continuidad de la educación. Así, cuando las maestras constatan los problemas de conectividad de los estudiantes y sus representantes legales, se ven motivadas a enviar las actividades en formatos que sean accesibles para el alumno, por ejemplo, capturas de pantalla, archivos en formato PDF y documentos de Word. En los testimonios de las educadoras, ellas mencionan anécdotas de algunos padres cuyos teléfonos celulares no pueden

abrir documentos por ser de baja calidad. D2 recuenta cuando se dio cuenta de que esto era una limitante para enviar actividades:

Al comienzo, yo envié en Word y las madres decían: “¡No puedo abrir!” No podían los padres abrir el archivo. Entonces, ¿qué hice? Lo transformé a PDF (...) Entonces no pueden abrir el archivo, entonces nosotros tratamos. Después, yo cogía y cada actividad le hago un capture y se la envío. Primero les envío el PDF, todas las fichas y la agenda, luego la actividad diaria (D2, entrevista con el autor, septiembre de 2020).

De todas las formas en las que se envían las actividades educativas, la más común es el uso de las capturas de pantalla. Usualmente, se envían diariamente junto con las actividades específicas del día. Dichas capturas corresponden a las fichas modificadas que entregan las docentes, no a la ficha pedagógica original. En el caso de D3, ella envía capturas con las actividades de la asignatura que trabajará dicho día. En otros casos, las profesoras envían videos; algunos son realizados por las mismas maestras, mientras que otros son información complementaria tomada de YouTube, como se ve en la Figura 3.11.

Figura 3.11. Entrega de actividades en diversos formatos



Fuente: Grupos de WhatsApp de D1, D3 y D6.

D3 entrega la mayoría de las actividades de su materia en videos. En ellos da las instrucciones del tema de Lengua y Literatura, pero también explica la asignatura. Al principio subía el video para que los estudiantes lo descarguen; no obstante, se dio cuenta que el peso en megabytes de los mismos era inadecuado para la capacidad de memoria de los teléfonos de los representantes. Aún más importante, D3 reflexionó sobre las implicaciones que el tamaño de sus videos conllevaban para el acceso a la educación de sus alumnos. Para D3, “todos esos factores... son los que a uno le hacen pensar de qué hacer para que no sean desertores,

muchas veces uno no tiene esa empatía y es la primordial para llevar esta situación.”. Ante esto, D3 descubrió otros formatos para hacer que sus videos sean accesibles: “Vi esa aplicación, esa plataforma del Loom, aunque me costó porque no soy tan buena en la tecnología (...), pero sí vale la pena e incluso parece que hay más interactividad con los estudiantes”.

Los testimonios de D3 y D2 denotan una condición de trabajo que exponen Maynard-Moody y Musheno (2003): para los FPO, su trabajo se define a partir del usuario, más que de la política u objetivo que los Gobiernos proponen. Se trata de una orientación altruista hacia el estudiantado y los padres, basada en una caracterización de los mismos como personas que atraviesan dificultades por su condición de pobreza. Esto se observa cuando D3 menciona que la situación de falta de conectividad del alumno requiere que ella tenga empatía. Lo mismo ocurre cuando D2 escucha a la madre de familia que no puede abrir el archivo en Word y busca otros medios. En otras palabras, las docentes caracterizan a los destinatarios como *merecedores* del servicio público (Maynard-Moody y Musheno 2003, 110). Por otra parte, esta práctica provee de una satisfacción profesional. En el caso de D3, ella observa que sus educandos participan más y esto es valorado en la docencia; los usuarios desarrollan actitudes consideradas positivas en la entrega del servicio público educativo (Lipsky 2010; Cohen 2018; Maynard-Moody y Musheno 2003).

Enviar actividades en varios formatos contribuye a asegurar el acceso a los contenidos educativos a los estudiantes y padres de familia. La posibilidad del representante de recibir las fichas pedagógicas, aunque sea en capturas de pantalla, contribuye a mantenerlo involucrado. Esta adaptación pragmática representa una manera de materializar el objetivo de continuar con la educación basada en una orientación del FPO hacia el usuario (Maynard-Moody y Musheno 2003). Igualmente, el acceso a la educación y la participación del representante es un criterio importante en la educación para emergencias (INEE 2010; Tarabini 2020).

4.5 Enfatizar la lectura de instrucciones y contenidos

Las educadoras indican que los asesores educativos enfatizaron que las actividades debían enviarse vía WhatsApp y que no se podían usar videollamadas porque pocos estudiantes pueden acceder a las mismas. Sumado a ello, se encuentra que los currículos priorizado y compactado recomiendan usar metodologías activas de aprendizaje (Mineduc 2020a, 2020b, 2020d, 2020f). Frente a estas limitaciones, las maestras recurren a insistir a los educandos y

sus representantes en que lean las fichas y trabajen autónomamente. El pedir que lean responde a la práctica de controlar al usuario para que cumpla su papel en el servicio público (Lipsky 2010). Asimismo, se observan nociones sobre las destrezas que los alumnos necesitan y que también son responsabilidad del padre de familia (Maynard-Moody y Musheno 2003; Cohen 2018).

En general, la estrategia que utilizan es poner la lectura como condición previa para realizar las actividades. D4, en una nota de voz, indica: “Luego de que ya lean, lean bien todo lo que dicen esas páginas, ustedes van a irse al cuaderno de trabajo para realizar las actividades que tienen allí”. D5, en una actividad sobre las propiedades de la suma, les dice a los estudiantes que, para poder resolver la actividad, deben primero leer la explicación proporcionada. D3 comenta su frustración cuando envía actividades: “Ni bien uno publica... ¡Vienen las llamadas! ¡Vienen las preguntas!” Los padres dicen: “¡Señorita, no entiendo! (...) Señorita, ¿qué hago aquí?!”. A lo que ella responde: “Pero ¡lee! Cuando leas con atención y después de que hayas leído, si no encuentras razonamiento, ahí me preguntas”.

La frustración de D3 recae en que “los chicos son tan fáciles”. Es decir, conformistas. Al dar esas instrucciones, o exigencias en el caso de D3, se motiva a los usuarios a cumplir con los roles asignados: el alumno como aprendiz autónomo y el padre como apoyo de su representado. Así, se ilustra la práctica de controlar o disciplinar al usuario (Lipsky 2010, 59), quien, en algunas ocasiones, es caracterizado por el docente como una persona que lee poco, como es el caso de D3 (Maynard-Moody y Musheno 2003).

Otra estrategia de las educadoras es acompañar la petición de leer con explicaciones de la asignatura, a menudo mediante notas de voz. La finalidad es familiarizar al educando con el tema. D5, por ejemplo, envía una nota de voz al estudiantado explicando la materia y solicitando que lean:

Bueno, en el numeral 2 ustedes deben leer acerca de la conversación y también acerca de una técnica que ustedes ya conocen desde el año anterior. Esa técnica se llama la mesa redonda, que es una forma de debate. Recuerdan, que participamos en la parte de al frente. De hecho, por eso se llama así la técnica, porque las personas se ubican de forma circular en donde existe un moderador y los participantes (...) Podemos recordar un poquito más de ese tema si ustedes revisan el texto de Lengua, página 16 (D5, transcripción de nota de voz, agosto de 2020).

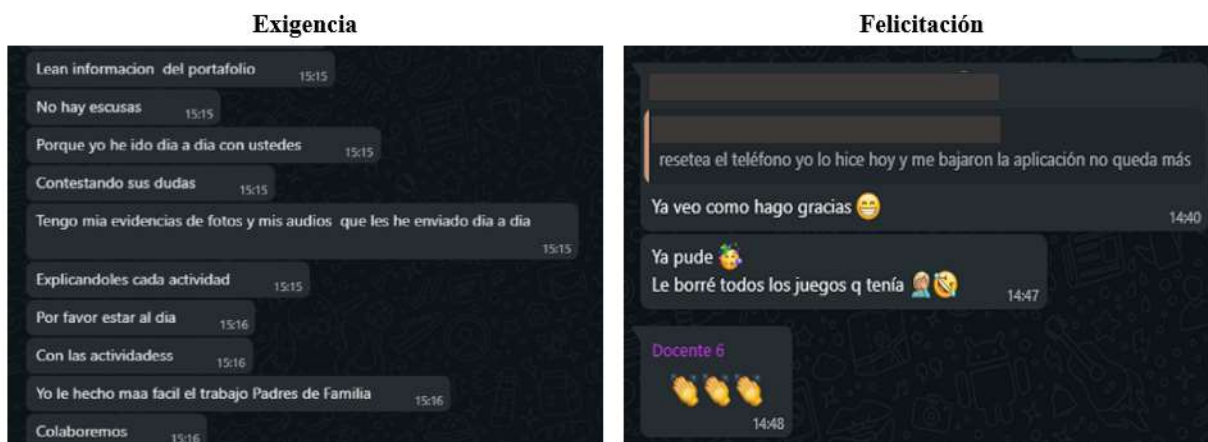
Al igual que la exigencia de leer, las profesoras también piden que sus alumnos desarrollen la creatividad y el pensamiento crítico. Esto es importante, pues es un lineamiento pedagógico solicitado por el Mineduc (2020f) como parte de las metodologías activas. Esta solicitud responde a la caracterización del educando como persona con poco hábito de lectura y del padre como alguien que tampoco la fomenta. A modo de ejemplo, D1 mencionaba el caso de una niña cuyo representante legal “me le ha hecho copiar todas las fichas, el encabezado, todo. Cuando yo les digo de forma diaria, que solo las actividades. Que si les envío la captura es para que lean” (D1). Ante esto, D1 enfatiza a los estudiantes que no repitan los errores cometidos en una asignatura, como en la siguiente nota de voz: “Es un ejemplo, no como el otro día que mandé el collage (...), todos hicieron lo mismo, creo que dos niños hicieron algo diferente. Escuchen mis audios, por favor”.

4.6 Fomentar la responsabilidad de los padres de familia

La última práctica que realizan las maestras consiste en las estrategias que desarrollan para asegurar que los padres de familia se responsabilicen de la educación de sus hijos, lo cual, aunque forma parte del proceso de controlar al destinatario del servicio (Lipsky 2010, 59), también incluyen prácticas y esfuerzos excepcionales basados en la idea de que los estudiantes son usuarios valiosos (Maynard-Moody y Musheno 2003). Se puede observar esta práctica dentro de los grupos de WhatsApp, como también cuando las docentes interactúan en privado con los representantes.

Dentro de los grupos de WhatsApp, las educadoras adoptan distintas actitudes según la situación. En algunos casos, las maestras llaman la atención y exigen que el padre cumpla con las actividades. En otros, felicitan alguna gestión o actividad que hacen los representantes legales. En ambos casos, se ilustra lo que manifiesta la literatura: se exige que los padres asuman el rol de personas responsables de sus hijos, papel que para las profesoras es importante que ejerzan (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003). La Figura 3.12. expone cómo se fomenta la responsabilidad de los representantes legales en el caso de dos docentes.

Figura 3.12. Exigencias y felicitaciones a los padres en los grupos de WhatsApp



Fuente: Grupos de WhatsApp de D1 y D6.

Las frases motivadoras son otro de los medios utilizados por las profesoras para fomentar la responsabilidad de los padres de familia; a través de ellas, las maestras se identifican con los representantes e intentan mantenerlos activos en las actividades diarias. Por ejemplo, D6 dice a los padres de familia en su grupo de WhatsApp que espera “de todo corazón que ayuden a sus hijos a aprender. Sé que no es nada fácil este sistema, ya que para todos ha sido difícil. Es un reto que juntos podemos lograr, llegar a la meta y salir adelante”. En el mensaje de D6, se observa cómo se identifica con los desafíos que enfrentan los representantes. Ella simpatiza con ellos al reconocer que también ha sido difícil para ella.

Otra manera en que D6 genera afinidad con el padre es al posicionarse como alguien que se ve afectada por “este sistema”; es decir, el sistema del Ministerio de Educación. Asimismo, la educadora transmite la corresponsabilidad del padre cuando dice que es un desafío que solo se logra trabajando juntos. Las palabras con las que la profesora se dirige a los padres ejemplifican sus ideas sobre el deber ser del usuario; en este caso, del representante legal (Maynard-Moody y Musheno 2003).

En los casos de D4, D5 y D6, la directora de la institución educativa (Dir3) también participa en el fomento de la responsabilidad de los representantes legales. La directiva contribuye al control del comportamiento del usuario (Lipsky 2010) al aclarar el procedimiento de evaluación de las fichas pedagógicas. En una serie de videollamadas, la directora advirtió a los padres que no podían permitir que sus hijos dejaran de estudiar porque perderían la matrícula en la institución educativa. Indicó que, si entregaban el portafolio incompleto, no

recibirían la misma calificación. Después, la directiva caracterizó a los padres como los verdaderos tutores de los estudiantes, mientras que el docente provee acompañamiento, como se ve en el siguiente comentario:

Aquí veremos la nota que recibe el papá, no el estudiante. Veremos qué tal son los papitos, qué tal reciben las notas. El 7 sobre 10 es la nota del papito, más que del hijo. Bonito portafolio, 7 [sobre diez]. Si les ha hecho preguntas a las docentes es porque [los padres] han hecho el acompañamiento y ellos fueron los tutores de la casa. Si le hace el tío, el abuelito, ese es un punto que usted le da a su hijo. (...) El Ministerio tiene sus reglas, pero nosotros también tenemos las nuestras. (Dir3, transcripción de videollamada, agosto de 2020).

Este comentario refleja la práctica del FPO de asignar identidades a los usuarios de los servicios públicos (Maynard-Moody y Musheno 2003). Por añadidura, cuando dice que la escuela tiene “sus propias reglas”, manifiesta una divergencia con los lineamientos del Ministerio (Gofen 2013). En este caso, la directora hace un juicio del carácter de los representantes como personas que deben apropiarse más de su rol como tutores de sus hijos. Dicha situación se debió también a que D6 recibió pedidos de padres que querían retirar a sus hijos: “He tenido siquiera unos cinco casos de padres que me han dicho, ‘Señorita, yo quiero retirar a mi hijo’ (...) Yo me estreso cuando me dicen eso porque ‘no tengo plata’ ‘no tengo tiempo’ ‘no tengo trabajo’ (...)”.

En ocasiones, las maestras suelen explicar los contenidos de las asignaturas a los padres de familia vía telefónica. Esto responde a la constatación de las profesoras de que los padres necesitan apoyo, en especial porque son el principal medio para acercarse al estudiante. D5, por ejemplo, se vio en la necesidad de “recordar un poco acerca de ciertos contenidos incluidos en la agenda y la forma de explicarles a algunas madres de familia para que puedan guiar el trabajo de sus niños”. Asimismo, para ella fue un desafío “trabajar con los contenidos de la agenda y adecuarla para que sea más clara y específica para ellos y sus padres”.

En estas conversaciones, las educadoras tratan de mantener el tacto con el padre de familia. A modo de ejemplo, D6 piensa que, si es muy rigurosa corrigiendo los avances de sus educandos, la presión recaería sobre el padre más que sobre el alumno. D6 recuerda: “Tenía una mamita que me mandaba los ejercicios de Matemáticas. Me decía: ‘Señorita, ¿lo hice bien?’ Le digo: mi amor, lo hizo casi bien, le faltó solo esta cosita aquí y ya, y con eso ya

estamos”. En este caso, D6 valora que una madre se esfuerza por entregar los avances de su hijo en fotos y videos por WhatsApp. La caracteriza como una madre responsable y pendiente (Maynard-Moody y Musheno 2003), por lo que, para no desmotivarla, su trato es gentil. Aquí también se ve cómo la caracterización positiva del usuario, es decir, de la madre de familia, hace que la profesora actúe de una manera prosocial.

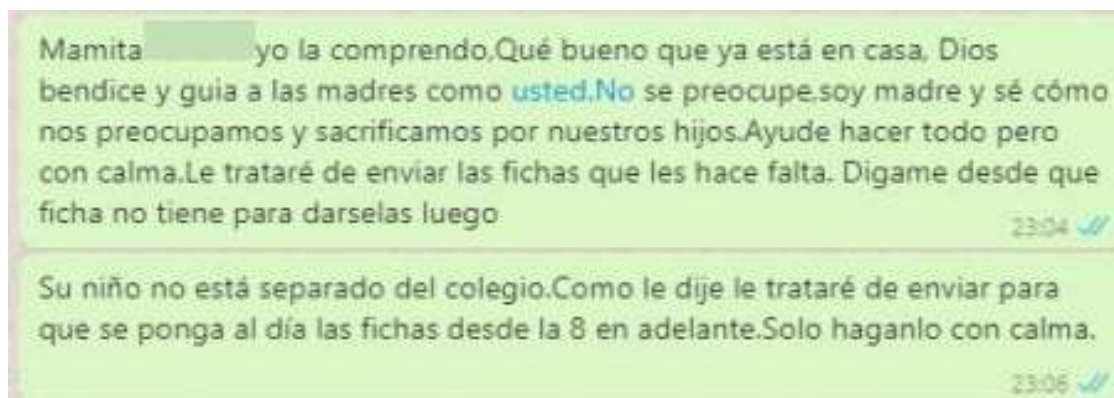
Por último, se encuentran los espacios en los que el profesorado acuerda con los padres la responsabilidad de entregar los avances de sus representados; algunos se dan de forma presencial, otros por WhatsApp. En ellos, se observa lo que Maynard-Moody y Musheno (2003) catalogan como servicios extraordinarios para usuarios merecedores. Se trata de padres cuyas circunstancias les han impedido participar en la educación remota. D1 recuerda cuando una madre de familia fue sincera y dijo: “Miss yo no sé leer, yo no sé escribir, pero mire, agrégume a este número de mi niño y de mi niña, yo cuando puedo me contacto”. La docente resolvió enviar las actividades a los hermanos mayores del estudiante. De esta experiencia, D1 obtuvo un aprendizaje pragmático para involucrar al padre cuando se enfrentó a un caso similar:

El otro día, una mamá me dice: "Miss, es que yo no sé leer". A ver mi señora, dije yo. ¿Pero el niño sabe o no sabe leer? "Sí", me dice. Entonces, usted hágale que le lea la ficha, usted le está escuchando y usted de alguna forma le trata de ayudar para que él haga. Ya, usted no sabe leer, pero niño que va a colegio, ¡él sí sabe leer! (...) Ya mis niños no son unos bebés, ellos ya tienen que tener esa responsabilidad (D1, entrevista con el autor, septiembre de 2020).

El caso de D3 ejemplifica en mayor medida los acuerdos a los que se puede llegar con los representantes. Una madre soltera le envió una nota de voz expresando una serie de problemas que hicieron que su hijo se atrasase en los estudios: como la despidieron, se vio obligada a dejar la casa para ir al campo a trabajar, tuvo que dejar a sus hijos con el padre, su teléfono es de baja calidad y tiene un hijo mayor con problemas de consumo de drogas. Cuando regresó a su casa, se comprometió a buscar a un compañero de su hijo para ponerse al día. Para ello, pidió a D3 tiempo para trabajar con su hijo en la realización de las fichas pedagógicas. D3 observó que la madre tuvo la iniciativa de contactarla, fue sincera, manifestó responsabilidad y atravesaba situaciones adversas, como el ser madre soltera. Para D3, estas situaciones hacen que ella y su hijo sean *usuarios merecedores* (Maynard-Moody y Musheno 2003); no solo por sus situaciones adversas, sino también porque ella fue honesta y quiere mejorar su situación.

En otras palabras, representa valores positivos para la maestra. La respuesta de D3 ejemplifica la caracterización positiva de dicha madre, puesto que ella misma se identifica como madre y creyente en Dios, como se ve en la Figura 3.13.:

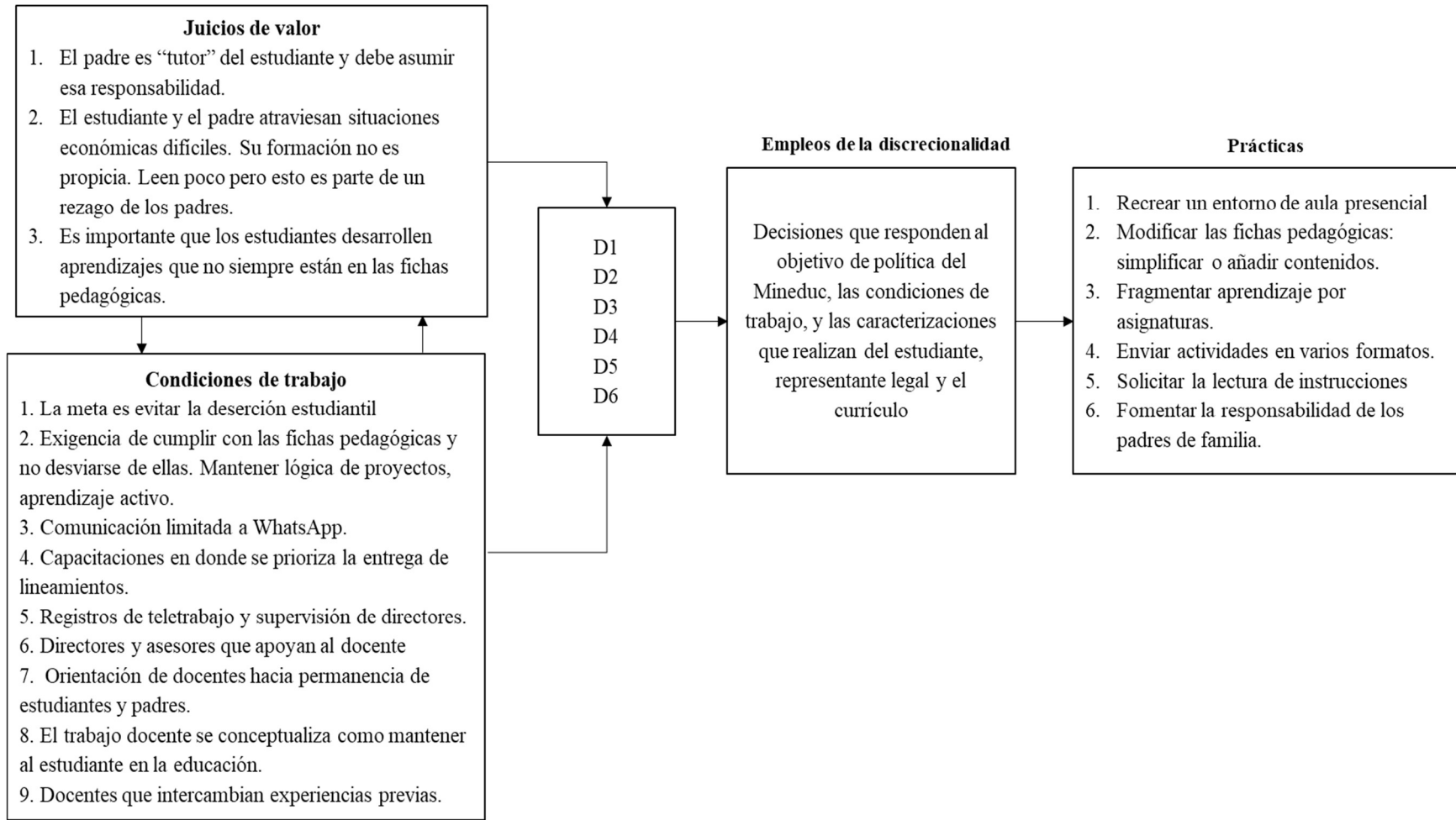
Figura 3.13. Respuesta de docente al pedido de una madre de familia



Fuente: Conversación en WhatsApp de D3.

Las seis prácticas descritas en la imagen exponen las características del trabajo a nivel operativo según Lipsky (2010) y Maynard-Moody y Musheno (2003). Las docentes enfrentan la exigencia de mantener a los educandos y padres involucrados. Tienen la restricción de no desviarse de las fichas pedagógicas, junto con los problemas de acceso a la tecnología de los estudiantes y sus representantes. El criterio profesional y las caracterizaciones de los usuarios proveen a las educadoras de una base cognitiva y moral para tomar decisiones. La siguiente imagen (Figura 3.14.) resume los hallazgos.

Figura 3.14. Empleo de la discrecionalidad de las docentes



Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

Conclusiones

Esta investigación intentó responder cómo los docentes, en calidad de funcionarios de nivel operativo, emplean su discrecionalidad para aplicar los currículos compactado y priorizado para la emergencia. En la literatura teórica y el estado del arte, se constataba la relevancia de los educadores para comprender la implementación de las políticas educativas. Para ello, se utilizaron dos marcos analíticos que consideran cómo las condiciones del trabajo del sector público, más las ideas y juicios de valor de los FPO, influyen en sus prácticas (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003). La información levantada con el estudio de caso múltiple permitió responder la pregunta, objetivo general e hipótesis de trabajo de la investigación. A la vez, da pautas para futuras investigaciones y recomendaciones de políticas educativas en Ecuador.

Para responder al primer objetivo específico, que refiere a las prácticas de las educadoras, se empezó con la aplicación de los marcos analíticos para interpretar los testimonios de las entrevistadas. Con ello, se obtuvo información para el segundo y tercer objetivos específicos, permitiendo así analizar las prácticas de las profesoras. La estrategia metodológica del estudio de caso múltiple pudo dar respuesta a los objetivos general y específicos de investigación. Dicho enfoque explora un fenómeno en su contexto natural para comprender cómo y por qué ocurre (Yin 2018). El tener más de un caso permitió acceder a mayor evidencia y a la posibilidad de hacer generalizaciones analíticas (Yin 2018). Para ello, se definió como caso a cada maestra participante del estudio. Se tomaron múltiples fuentes de información: entrevistas al inicio y finalización del trabajo de campo, observación en los grupos de WhatsApp, encuestas y entrevistas a los directores de las IE. También se recurrieron a las fichas pedagógicas del Ministerio de Educación y las fichas adaptadas que realizaron las docentes.

El segundo objetivo específico de la investigación abordó el marco analítico que presenta Lipsky (2010), el cual centra su atención en las condiciones de trabajo que los funcionarios de nivel operativo deben enfrentar como consecuencia de pertenecer al sector público. La principal característica que indica Lipsky es una sobrecarga de la demanda de servicio público que supera la capacidad de los FPO para poder satisfacerla. El autor también observa una serie de metas y

objetivos contradictorios, ambiguos o ambiciosos. Asimismo, existen varios mecanismos para evaluar y vigilar al funcionario que perjudican su capacidad de cumplir con sus actividades. Finalmente, la presencia ineludible de usuarios involuntarios obliga a los funcionarios a ganarse su complicidad para que estos puedan acogerse al servicio público que reciben.

Los testimonios de las maestras exponen cómo concretan el amplio objetivo general de la política para mantener la continuidad en la educación. Para ellas, la meta es estructurar la educación remota de manera que los educandos no abandonen los estudios. Y, más importante aún, que los padres de familia no tomen la decisión de retirarlos. Esta delimitación del objetivo general en una meta más concreta es una forma en que las funcionarias responden al objetivo abstracto de la política: que la educación continúe. Para lograrlo, dispusieron de recursos que facilitaron dicho esclarecimiento, entre ellos, los currículos compactado y priorizado y las fichas pedagógicas.

Dos actores jugaron un papel importante en el momento de convertir una meta abstracta en acciones concretas: los directores y los asesores educativos. Los primeros proveyeron recomendaciones específicas, como cuando la directora de la IE 3 motivó a sus docentes a adaptar las fichas pedagógicas para que sean más sencillas para el estudiantado y el representante legal. Aunque el asesor educativo contribuyó a canalizar los pedidos del Mineduc en acciones más precisas, también impuso un lineamiento que las educadoras y escuelas tenían que cumplir: no desviarse de las fichas pedagógicas. Esto hace que el trabajo diario de las maestras se desarrolle entre la necesidad de adecuar los contenidos de las fichas y el cumplimiento fidedigno de las mismas.

Uno de los recursos del que las profesoras indican carecer es la preparación para enseñar de manera interdisciplinaria, mediante proyectos. Esto forma parte de los lineamientos pedagógicos de los currículos compactado y priorizado para la emergencia (Mineduc 2020a, 2020b, 2020e, 2020f). En general, se observa que la preparación ha consistido en la entrega de lineamientos e información por parte de funcionarios distritales y zonales, mas no en programas formativos de largo plazo. La literatura sobre formación docente continua indica que este tipo de programas no traen cambios significativos en la práctica profesional (Darling-Hammond 2017; Chiriboga 2018). En esta entrega de lineamientos e información por parte de los funcionarios del Mineduc

que resulta insatisfactoria, se observa lo que en educación se conoce como performatividad (Ball 2003, citado por Luengo y Saura 2013). Es decir, se cumple el requerimiento de entregar información al profesorado, pero sin aplicar un programa estructurado para desarrollar competencias de enseñanza interdisciplinaria.

Según Lipsky (2010, 40-48), los mecanismos para evaluar y monitorear el desempeño de los FPO hacen que estos traten de aparentar que entregan un servicio óptimo. La calidad del mismo pasa a segundo plano, lo que en educación se trataría de una práctica performativa (Ball 2003, citado por Luengo y Saura 2013). Los testimonios y prácticas de las docentes no dan cuenta de la distorsión en el servicio que conlleva la evaluación y monitoreo por parte de las autoridades. Para las maestras, el registro del teletrabajo es considerado como una formalidad más que deben cumplir. Mientras tanto, ellas son más receptivas al seguimiento que hacen los directores y asesores educativos, al tener ambos pertinencia directa en su quehacer docente.

La condición de trabajo que más desafíos representa para las profesoras es el control y permanencia de los alumnos y sus representantes legales. Son usuarios involuntarios que deben permanecer en la educación pública (Lipsky 2010, 59). Las educadoras perciben que es en este punto donde sienten más seguimiento y vigilancia del Mineduc. Como decían dos docentes, si los educandos se retiran, lo primero que un funcionario averiguará es qué hizo la maestra, directora y escuela para evitarlo.

Mantener al estudiante también implica que se le exija al profesorado cuidado al momento de interactuar con el padre o madre; no deben ser muy persistentes, pues podrían cansarse y preferir retirarse. No obstante, las profesoras tampoco pueden dejar de hacer seguimiento al alumno y su padre. Si alguien abandona los estudios, sin razón aparente, las docentes deberán rendir explicaciones ante algún funcionario.

Frente a estos usuarios involuntarios, el siguiente marco analítico provee insumos para comprender las decisiones de las educadoras al aplicar los currículos. Este representa la base del tercer objetivo específico, que refiere a la cultura local de los FPO como una base cognitiva y moral para tomar decisiones (Maynard-Moody y Musheno 2003; Cohen 2018). Para comprender

esta cultura, es necesario conocer cómo las maestras caracterizan a los educandos, a los padres, a su profesión y a los instrumentos de los que disponen para realizar su trabajo.

Cuando las profesoras hablan de los representantes legales, exponen un valor inculcado en las escuelas: la responsabilidad. Para ellas, la proactividad que demuestra un padre de familia hace que sean usuarios valiosos, merecedores del servicio público (Maynard-Moody y Musheno 2003). Es aún más meritorio cuando los padres denotan una actitud responsable pese a las adversidades económicas, sociales y familiares que atraviesan. Este valor inculcado en la docencia aparece en los testimonios de las educadoras: los padres enfrentan una situación difícil por la pandemia del Covid-19. Algunos perdieron su empleo, unos tienen que trabajar y llevarse sus teléfonos celulares y otros tal vez enfrentan pocas dificultades. Pero estas circunstancias no los eximen de ser responsables en la educación de sus hijos. Al menos, de demostrar gestos de responsabilidad e interés. En palabras de las docentes, ellos son los “tutores” en este proceso de educación en casa. Esto conlleva la expectativa de que los representantes participen en el grupo de WhatsApp, contesten las llamadas telefónicas de seguimiento y envíen avances de las actividades educativas de sus hijos. De lo contrario, las maestras suelen percibir desinterés, negligencia, en los padres de familia. En general, la expectativa de responsabilidad recae más sobre los representantes legales que en los mismos educandos.

Con todo, la percepción de las educadoras no es categórica. Hay margen para las excepciones y la complejidad. Esto es clave, pues constata una condición de trabajo que propician estas caracterizaciones (Maynard-Moody y Musheno 2003): el estar más cerca del usuario que cualquier otro funcionario público. Las profesoras observan que la situación de pobreza hace que no todos puedan conectarse al grupo de WhatsApp y participar activamente. Al mismo tiempo, las docentes ven que los hábitos de lectura de padres e hijos son escasos; aunque atribuyen el leer poco a una cuestión cultural, también contemplan que los representantes son víctimas del rezago educativo y el analfabetismo. En otros casos, las maestras y autoridades son conscientes de que algunos padres buscan sacar provecho del sistema educativo: esperan que sus hijos sean automáticamente aprobados al próximo año lectivo sin hacer el esfuerzo necesario. Esto, unido a las caracterizaciones de los padres según su responsabilidad, representan una base cognitiva y

moral para la toma de decisiones en el nivel operativo (Maynard-Moody y Musheno 2003; Cohen 2018; Hasenfeld 2000).

Las preferencias profesionales de las docentes son otro marco de referencia para tomar decisiones educativas (Maynard-Moody y Musheno 2003; Gofen 2013; Goldstein 2008; Timberlake 2014; Schnack 2016; Zulu et al. 2019; Malandrino y Sager 2021). Se observa la necesidad de proveer un acompañamiento constante y rutinario al estudiante y su representante legal. Además, el profesorado considera que las fichas pedagógicas basadas en aprender con proyectos no son completamente compatibles con sus preferencias profesionales ni las de los padres. Ante esto, es relevante recordar que las maestras reportan una preparación inadecuada para el aprendizaje interdisciplinario.

En este escenario, de padres inconformes con los proyectos y poca formación para el aprendizaje interdisciplinario, las educadoras prefieren un estilo de enseñanza más tradicional. En otras palabras, educar por asignaturas, con énfasis en Lengua y Matemáticas. Asimismo, las docentes consideran necesario entregar versiones simplificadas de las fichas pedagógicas porque así los estudiantes y padres las comprenderán mejor. Tanto las caracterizaciones que han realizado de los estudiantes y padres como sus preferencias profesionales influyen en sus decisiones educativas.

Las prácticas que las profesoras realizan para concretar los currículos compactado y priorizado responden a las condiciones de trabajo y caracterizaciones mencionadas. Se observa la convergencia entre el marco analítico de Lipsky (2010), centrado en la escasez de recursos para enfrentar la demanda de servicio, con el de la cultura como base cognitiva y moral (Maynard-Moody y Musheno 2003; Cohen 2018). Cuando las maestras recrean un entorno de aula presencial, se observa que economizan recursos, racionan tiempo e información, prácticas mencionadas por Lipsky.

Adicionalmente, al simular un entorno de escuela, donde cada estudiante dice “presente”, las docentes transmiten el mensaje de que los alumnos participan en una educación escolarizada. Dicho contexto contribuye a que los usuarios de la política asuman roles: en el caso de los

educandos, que participen de su proceso de formación; con los padres, que asuman la responsabilidad de acompañar a sus hijos. Esto forma parte del control del comportamiento del usuario (Lipsky 2010), al igual que es una manifestación sobre el deber ser de los estudiantes y padres (Maynard-Moody y Musheno 2003; Hasenfeld 2000).

La convergencia en los marcos analíticos también se observa en la práctica de modificar las fichas pedagógicas. En las versiones modificadas, las maestras suelen repetir el texto de las fichas originales, no obstante, también recortan contenidos y añaden instrucciones, al igual cambian la presentación visual de las mismas. Repetir información es consistente con la práctica de economizar recursos que presenta Lipsky (2010). Pero, además de eso, las adaptaciones de las fichas también reflejan la preferencia de las educadoras basadas en su criterio profesional y las caracterizaciones que han desarrollado de los estudiantes y sus padres. Las docentes modifican el texto para que sea más sencillo de leer y realizar.

Aunque las fichas piden fomentar el aprendizaje autónomo e interdisciplinario con los proyectos (Mineduc 2020b), las condiciones de trabajo incentivan al profesorado a enseñar por asignaturas. En primer lugar, las profesoras se encuentran padres de familia renuentes a dicha metodología por encontrarla impertinente, por lo que, demostrando una orientación hacia el usuario, prefieren enseñar de manera tradicional. En segunda instancia, la formación en aprendizajes interdisciplinarios es inadecuada; según las docentes, han recibido más instrucciones o lineamientos que cursos en sí. Tercero, el Mineduc (2020d, 2) solicita hacer una agenda semanal de clases con una o dos actividades diarias, lo cual promueve la enseñanza de una asignatura por día. Cuarto, los currículos compactado y priorizado tienen objetivos de aprendizaje por materia. Esto se explica porque ambos son adaptaciones del Currículo del 2016, mismo que indica objetivos y destrezas por asignatura.

La orientación del FPO hacia el usuario puede advertirse en la práctica que realizan las maestras de enviar las actividades educativas en diversos formatos, condición de trabajo que indican Maynard-Moody y Musheno (2003). La preocupación de que los estudiantes y padres accedan a los contenidos educativos, sumado a la actitud empática ante las condiciones de pobreza que las docentes perciben, hacen que tomen estas medidas. Por otra parte, el hecho de que las profesoras

pidan a los representantes y alumnos que lean las instrucciones y contenidos tiene una función doble: es un mecanismo para controlar al usuario y hacerlo que acate las instrucciones (Lipsky 2010), y también es una respuesta al juicio de valor que las educadoras hacen del estudiante y padre como no lectores (Maynard-Moody y Musheno 2003).

Por último, en las prácticas para fomentar la responsabilidad de los representantes legales, se evidencia una tensión entre lo solicitado por el Mineduc (2020b) y las dificultades de los padres para participar en la educación remota. Algunas acciones del profesorado constituyen procedimientos cotidianos para pedir responsabilidad en los grupos de WhatsApp: felicitar con frases y *stickers* o hacer llamados de atención. Otras actuaciones representan esfuerzos adicionales que las maestras hacen ante usuarios considerados “merecedores”. Por ejemplo, cuando D3 da tiempo y flexibilidades excepcionales a una madre de familia soltera con empleo inadecuado y en situación de pobreza, porque fue honesta y responsable al hacer la petición. La docente se identificó con ella, desde su lugar como madre y creyente, y le concedió lo solicitado (Maynard-Moody y Musheno 2003). En este caso, la discrecionalidad de la educadora actuó en favor de la madre dada la empatía de la primera con la situación de la segunda.

En las prácticas de las docentes, se ilustra y se profundiza la hipótesis de trabajo con la que se empezó la investigación. Se encuentra que las profesoras adaptan las prácticas con las que aplican los currículos en función de la demanda que reciben desde arriba de mantener a los estudiantes y los padres de familia participando. Esto ocurre en un entorno de trabajo restringido al uso de WhatsApp, a la prescripción de cumplir las fichas pedagógicas con mínimas desviaciones y a una escasa preparación para la enseñanza interdisciplinaria. En respuesta, las educadoras actúan en función de sus experiencias previas, sus preferencias profesionales y las caracterizaciones que realizan sobre sus estudiantes y los representantes legales. En general, se trata de prácticas adaptativas para responder a la continuidad de la educación.

La pertinencia como criterio para la acción educativa en situaciones de emergencias

Para el análisis de las políticas públicas, los funcionarios públicos de nivel operativo adquieren gran relevancia, pues en ellos recae una parte significativa del servicio que recibe la ciudadanía (Lipsky 2010; Maynard-Moody y Musheno 2003). Esta cualidad de los FPO se vuelve más

crítica cuando en el contexto de pandemia (Meza et al. 2021; Musheno et al. 2021; Malandrino y Sager 2021). A partir del trabajo de campo, la revisión de la literatura y la descripción de la política, se observa que las prácticas de las maestras se rigen por un criterio común: que gocen de pertinencia o que sean relevantes y adecuadas para los alumnos y padres de familia. Aquí cabe resaltar varios aspectos que definen la pertinencia de las acciones educativas de las docentes. Primero, están las consideraciones profesionales de las educadoras y autoridades, como cuando deliberan sobre los conocimientos que los educandos necesitan adquirir. Así, las profesoras mencionan la necesidad de aprender Lengua y Matemáticas, como dice D4 cuando reflexiona sobre las materias que les servirán a los estudiantes.

Segundo, se encuentran los contenidos que, para las docentes, serán realizables para los padres de familia. Aquí entran en juego la identificación que las entrevistadas hacen del padre e hijo como personas que leen poco, sea por hábito o por rezago educativo. Esta caracterización implica que, para las maestras, lo pertinente o adecuado es modificar las fichas pedagógicas bajo un criterio de simplificar los contenidos. Según las profesoras, así el alumno y su representante los entenderán y realizarán, como expresa D2 al indicar que es necesario enviar la información “en pastilla”.

Tercero, las condiciones de trabajo con las que tienen que lidiar las educadoras también inciden en cómo se define lo que se considera como prácticas pertinentes, como cuando optan por enseñar por asignatura y no de manera interdisciplinaria. Ante padres que opinan que los proyectos son poco relevantes y docentes que reportan escasa formación en metodologías interdisciplinarias, resulta más conveniente recurrir a métodos tradicionales. Aunque exista una afectación en la modalidad de enseñanza propuesta por el Mineduc (2020a, 2020b, 2020g), se logra cumplir con el propósito general de la política: continuar con la educación. Dicha estrategia contribuye además a la exigencia inmediata que reciben las escuelas, directores y maestras: evitar el abandono escolar de los estudiantes. Lo mismo ocurre cuando las docentes emulan un aula escolar en el grupo de WhatsApp y mantienen contacto con los padres de familia: ambas prácticas son pertinentes ante un escenario de abrupto abandono de la educación presencial.

Vale aclarar que la pertinencia no es solo un criterio para las profesoras. También importa que los educandos y, sobre todo, padres y madres, consideren las actividades educativas como relevantes.

Posiblemente, es aún más importante la percepción del representante legal; si se sienten cansados o frustrados con las fichas pedagógicas, es probable que consideren conveniente retirar a sus hijos o hijas. Este aspecto cobra aún más importancia en las circunstancias actuales; durante la pandemia de 2020, se prevé una deserción de millones de personas en edad escolar y un retroceso en la garantía de los derechos sociales (ONU 2020a, 2020b; Kaffenberger 2020; Tarabini 2020).

La pertinencia es, además, uno de los objetivos para alcanzar la calidad en la educación, tal como se plasma en el Art. 2 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). Esto también se constata en el Art. 11 de la LOEI (2011), que indica que el docente juega un papel en crear un clima de aula propicio para fomentar la calidad educativa. En ese sentido, simular un aula presencial, hacer seguimiento a los padres y modificar las fichas pedagógicas son prácticas que contribuyen a consolidar esta meta de la educación ecuatoriana.

Frente a esto, el criterio de pertinencia contribuye a alcanzar otro objetivo presente en la política para mantener la continuidad de la educación y sus instrumentos: el acceso o permanencia de las personas dentro de la educación escolarizada, que actualmente ocurre de manera remota. Dicha meta se observa en los objetivos de los planes educativos, así como también en las recomendaciones que dan los asesores a las docentes. Como indica el Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa (Mineduc 2020b), es importante que los aprendizajes lleguen a todos los niños, niñas y adolescentes. En la actual situación de educación remota, el que las educadoras envíen los contenidos en varios formatos, simplifiquen las fichas pedagógicas y sean receptivas ante casos excepcionales constituyen estrategias para asegurar dicho acceso a la educación.

Relacionado con el acceso, en las prácticas de las maestras se observa una compensación: se compromete el aprendizaje interdisciplinario basado en proyectos para asegurar la permanencia de los estudiantes con un modelo de enseñanza más tradicional. Como se mencionó, esto se debe, por un lado, a las preferencias de los padres por aprender contenidos por materias y, por otro, a la formación insuficiente que el profesorado ha recibido en educación interdisciplinaria. Aún más, los currículos y fichas pedagógicas actuales son adaptaciones del Currículo del 2016, que define objetivos y destrezas por asignatura.

En este escenario, la discrecionalidad de las docentes, al ser FPO, opera como un recurso en favor del objetivo central de la PMCE: se emplean para desarrollar prácticas adaptativas que permiten mantener la continuidad de la educación. Aunque los Gobiernos y estudiosos proponen el aprendizaje interdisciplinario (Mineduc 2020b; MEC Chile 2020; CFE 2020), las educadoras se enfrentan a condiciones de trabajo que dificultan alcanzar dicha interdiscipliniedad de manera ideal. Para las maestras, es más oportuno comprometer algunos lineamientos pedagógicos curriculares y así contribuir al propósito central de la política. En el fondo, se asegura que el educando cumpla con sus actividades y apruebe el año lectivo bajo la lógica progresiva que observa Coker (2020) en los currículos priorizados. Adicionalmente, las prácticas de las profesoras facilitan que los alumnos y sus padres participen en la educación. Con ello, se contribuye a evitar situaciones de exclusión que ocurren con las familias en condiciones de pobreza (Tarabini 2020).

Esta reflexión sobre la pertinencia y las maneras en que esta es definida por los FPO puede extenderse a otros sectores de política, aparte de la educativa. Como ejemplo, se encuentran las preferencias profesionales de los funcionarios. Según la literatura sobre discrecionalidad y Covid-19, el profesionalismo ha sido un recurso clave para la toma de decisiones en contextos de escasez e incertidumbre (Meza et al. 2021; Musheno et al. 2021; Malandrino y Sager 2021). Se podría pensar en que la profesionalización de los FPO contribuiría a que estos funcionarios adopten la pertinencia como un principio operativo para su práctica diaria. Dicha pertinencia cobra especial relevancia en situaciones extremas como la pandemia del Covid-19, en donde los FPO han tenido que hacer adaptaciones imprevistas en la marcha.

Una oportunidad para pensar en escuelas resilientes

La literatura temática recalca las oportunidades que tienen las escuelas y sistemas educativos para desarrollar resiliencia frente a la educación remota y el futuro retorno a las aulas (Azevedo et al. 2020; Reimers y Schleicher 2020; Schleicher 2020; Darling-Hammond et al. 2020; CEPAL y UNESCO 2020; Ramrathan 2020; Tarabini 2020). Esto se debe a que ahora existe una mayor consciencia por parte de los padres de familia y estudiantes de la importancia que tienen las escuelas (Reimers y Schleicher 2020; Chabott y Sinclair 2020; Ramrathan 2020). Por ello, es importante pensar en cómo las instituciones educativas, como organizaciones públicas con

autonomía y flexibilidad para adecuar los currículos (Mineduc 2019a), pueden desarrollar capacidades para entregar educación de calidad en el escenario previsto: el de alumnos con rezago y con aprendizajes que deben reforzarse una vez que regresen a las aulas.

Dicho de otra manera, es una oportunidad para pensar en escuelas resilientes, cuyos maestros pueden emplear su discrecionalidad de manera conjunta hacia propuestas educativas contextualizadas y de calidad. De acuerdo a la literatura, la congruencia entre fines y medios de una política es clave para el éxito de la misma (Howlett 2009). Como se observó antes, las docentes emplearon su discrecionalidad a través de prácticas adaptativas orientadas bajo un criterio de pertinencia. Con ello, se contribuía al propósito general de la política educativa para la emergencia: que la educación continúe, siendo un requisito para lograrlo la retención o permanencia del estudiantado, tal como se les pedía a las educadoras. Es decir, el acceso a la educación. A pesar de todo, es necesario enfatizar que las prácticas de las maestras son adaptativas: responden a condiciones de trabajo marcadas por la exigencia de evitar la deserción estudiantil y a una preparación escasa para la enseñanza interdisciplinaria. Análogamente, responden a una preferencia de implementación centralizada; como se mencionó antes, se mantiene el principio de alta desconcentración y baja descentralización (Acuerdo Ministerial 020-12 2012).

En situaciones de emergencia, es necesario pensar cómo las escuelas pueden diseñar respuestas curriculares y prácticas educativas que alcancen los logros de aprendizaje y la continuidad de la educación. Es en la concreción curricular, a nivel de las instituciones educativas, donde pueden generarse respuestas que aporten a solucionar el problema pronosticado: una pérdida de aprendizajes y un retroceso en los avances de la educación (Akker 2007; ONU 2020a, 2020b; Kaffenberger 2020).

Un elemento crucial en donde las escuelas pueden fortalecer su trabajo es en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), documento que guía la estrategia pedagógica de los planteles (Mineduc 2019b, 17). Es necesario considerar el diseño de un PEI que responda a la situación educativa postpandemia, en donde se sabe que hay deserción y pérdidas de aprendizaje, pero se desconoce su verdadera magnitud.

El Mineduc puede destinar recursos, experticia y apoyo para desarrollar en las escuelas capacidades para construir propuestas educativas pertinentes, de calidad y contextualizadas a la realidad que se vive. Los asesores y otros funcionarios pueden ayudar a las instituciones a construir un PEI que responda a la situación educativa cuando los estudiantes retornen a las aulas. Para ello, es importante generar espacios de intercambio de experiencias para el diseño de respuestas contextualizadas a la situación local (Darling-Hammond y Hyler 2020). De igual modo, los niveles zonal y distrital pueden proveer apoyo a las instituciones educativas para levantar información sobre la situación social y académica de los educandos. Dichos datos recopilados deben ser parte de la constitución del Proyecto Educativo Institucional para, que tengan un uso significativo para las escuelas y no sean simplemente un requerimiento de información performativo (Ball 2003, citado por Luengo y Saura 2013).

Como apoyo a lo anterior, es importante pensar en la formación docente continua. Darling-Hammond (2017) y Chiriboga (2018) mencionan que los cursos y programas de formación ideales deben estar centrados en la práctica del profesorado; en otras palabras, debe vincularse la teoría con la práctica de una manera progresiva y rigurosa. Así, los educadores aprenden destrezas nuevas que pueden aplicar con regularidad en su práctica docente. Diseñar programas de este tipo es un imperativo. Por un lado, contribuye a fortalecer la calidad de la docencia; por el otro, facilita que las prácticas para concretar el currículo sean coherentes con sus metas (Darling-Hammond 2017). Desde la literatura de las políticas públicas (Howlett 2009), esto contribuye a una congruencia entre medios y fines, clave para que una política cumpla cabalmente su propósito. Asimismo, los trabajos sobre discrecionalidad y Covid-19 exponen la necesidad de pensar en la profesionalización como recurso clave para fortalecer la práctica de los FPO y contribuir a los objetivos de política (Meza et al. 2021; Malandrino y Sager 2021).

Finalmente, una pieza clave para consolidar unas escuelas resilientes recae en fomentar la educación extraordinaria para padres de familia con escolaridad inconclusa y para jóvenes y adultos. Las profesoras mencionan casos de representantes con problemas de rezago y analfabetismo, lo que dificulta que proporcionen acompañamiento efectivo a sus hijos. Fortalecer esta modalidad extraordinaria contribuiría a una inclusión efectiva del padre de familia en las actividades educativas y en la concreción de los currículos (Chabott y Sinclair 2020; Reimers

2020; Tarabini 2020). Asimismo, la inversión pública en educación debe mantenerse estable y evitar recortes presupuestarios que dificulten la preparación e implementación de propuestas educativas remotas y presenciales (Álvarez-Marinelli et al. 2020; BID 2020; CEPAL 2020a).

Futuras investigaciones

Los hallazgos de este estudio abren puertas para otras investigaciones que vinculen la práctica docente con las políticas educativas. Una primera sugerencia serían estudios comparativos en los distintos subniveles: inicial, EGB elemental, media, superior y bachillerato. Las semejanzas y diferencias pueden aportar información clave para comprender cómo los maestros emplean su discrecionalidad ante distintos grupos etarios. Otro estudio comparativo puede realizarse en sistemas educativos con diferentes niveles de capacidad y recursos para efectuar un modelo de educación remota. Según Álvarez-Marinelli et al. (2020), países como Uruguay tenían capacidades en el uso de las TIC en las escuelas antes de la pandemia. En teoría, ellos estarían mejor posicionados para implementar un sistema de educación remota, al margen de que los docentes contarían con más recursos para educar. Cabe preguntarse si, ante la presencia de dichos recursos, las prácticas del profesorado contribuyen de manera virtuosa a los propósitos de continuidad educativa.

Una segunda opción sería enfocar la investigación a la educación extraordinaria para personas en situación de rezago. Las preferencias profesionales pueden variar cuando se trabaja con personas jóvenes y adultas que desean terminar sus estudios. En tercer lugar, se pueden explorar las prácticas de los docentes cuando retornen a la educación presencial. Como indica la ONU (2020a), es muy probable que aumenten las brechas educativas según los niveles socioeconómicos, como consecuencia de la educación no presencial. Ante este escenario, ¿qué haría el profesorado cuando regresen sus estudiantes? ¿Cómo ejercerán la docencia con alumnos con diferentes niveles de rezago? Estas preguntas pueden ser la base para futuros estudios sobre los educadores como FPO. Igualmente, se pueden generar procesos de investigación-acción para proveer insumos para mejorar la práctica docente (Coker 2020).

Cuarto, los estudios pueden enfocarse en las familias. Conocer a profundidad al padre de familia, sus hijos y sus responsabilidades con la educación pueden dar información pertinente para la

práctica docente y escolar. Esta fue una limitación del estudio, puesto que no se pudo entablar diálogos directos con los educandos ni los padres de familia. Solo fue posible conocer el comportamiento de los representantes legales mediante el grupo de WhatsApp y las anécdotas reportadas por las maestras.

Por último, pueden realizarse estudios enfocados en los directores y asesores educativos, al ser las figuras de autoridad más cercanas a los docentes. Estudiar sus estrategias para concretar y direccionar el trabajo del profesorado es relevante para comprender la implementación de los currículos. Asimismo, es pertinente investigar las prácticas de los profesionales de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE), otro tipo de funcionario público de nivel operativo que provee servicios de consejería a estudiantes y padres de familia.

Esta investigación buscó aportar a la reflexión sobre el potencial de los y las docentes como actores clave de las políticas educativas. Aunque sus acciones no definen la totalidad de las mismas, sí tienen una incidencia significativa en su implementación. Esto se debe a la discrecionalidad o albedrío de los FPO para concretar los lineamientos gubernamentales en distintas formas que consideran adecuadas para los usuarios. Conocer cómo las educadoras toman decisiones educativas permite esclarecer cómo se concreta, en la realidad, la educación de calidad y pertinencia en situaciones de emergencia.

Anexos

Anexo 1. Protocolo de estudio de caso: procedimiento para realizar análisis en los niveles macro meso y micro

Casos	Macro	Meso	Micro	Nano (prácticas en clases no presenciales)*
D1	<p><u>Propósito de política</u> La educación debe permanecer porque es un derecho ineludible e inexcusable.</p> <p>Constitución 2008, LOEI 2011, PND 2017-2021, RLOEI 2012, y el ODS 4.</p> <p>Objetivo de mantener la educación según clúster UNICEF y Mineduc 2020</p> <p><u>Preferencias de implementación,</u> estipuladas en documentos normativos mencionados y el Acuerdo Ministerial 020-12. Se mantiene principio de baja descentralización, alta desconcentración.</p>	<p><u>Objetivos</u> Mantener continuidad de la educación, generar aprendizajes significativos, priorizar contenidos curriculares.</p> <p><u>Instrumentos principales</u> Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa y Plan de Continuidad Educativa</p> <p>Currículos compactado y priorizado para la emergencia: priorización de contenidos, apertura y flexibilidad curricular como estrategias de implementación.</p> <p><u>Otros instrumentos</u> Nodalidad: lineamientos pedagógicos, plataforma de recursos en línea. Autoridad: lineamientos para el teletrabajo y el cierre de las actividades presenciales. Tesoro: recortes presupuestarios, reducción de horas de trabajo, entrega de textos en físico. Organización: UNICEF y UNESCO como aliados. Dirección nacional de currículo. Secretaría de fundamentos educativos</p>	<p><u>Calibraciones en instrumentos:</u> Fichas pedagógicas mensuales, luego semanales.</p> <p>Lineamientos pedagógicos para cada ficha pedagógica mensual.</p>	<p>Prácticas adaptativas que realizan las y los docentes.</p> <p>Condiciones de trabajo que las docentes reportan.</p> <p>Creencias, ideas, y presunciones de las y los docentes sobre los estudiantes, su profesión y la utilidad del currículo.</p>
D2				
D3				
D4				
D5				
D6				

Pregunta guía: ¿cómo la estrategia de implementación que los docentes realizan del currículo de EGB media y superior contribuyen a los propósitos meso y macro de la política para asegurar la continuidad de la educación.? La pregunta será contestada a lo largo del Capítulo III. En el capítulo IV se realiza una reflexión a partir de los datos observados.

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo.

Anexo 2. Cronograma del trabajo de campo

Actividad	Mes y año															
	Junio 2020				Julio 2020				Agosto 2020				Septiembre 2020			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Presentación de propuestas a DNIE	X	X	X	X												
Presentación de propuestas a IE y consentimientos informados					X	X			X							
Levantamiento de información, docentes 1 y 2							X	X	X	X	X	X	X			
Levantamiento de información, docentes 3, 4, 5 y 6									X	X	X	X	X	X	X	

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

Anexo 3. Códigos y subcódigos obtenidos del análisis de datos

Código	Definición	Subcódigos y definición
C. Condiciones de trabajo del sector público	Características de trabajo remoto en el sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>C1 Mineduc</u>: condiciones de trabajo que provienen del nivel central, zonal o distrital del Mineduc. • <u>C2 Educación remota</u>: condiciones de trabajo relacionadas con la educación remota o no presencial. • <u>C3 Director/Rector</u>: acciones que hacen los directores/rectores para dirigir las actividades educativas e interacciones con los padres. <ul style="list-style-type: none"> ○ Acciones con los docentes. ○ Acciones con los representantes legales. • <u>C4 DECE/Psicopedagogía</u>: acciones que realiza DECE que son pertinentes para los educadores. • <u>C5 Asesor educativo</u>: apoyo que hace el asesor educativo en la concreción de los currículos.
I. Identidades personales y profesionales	Testimonios que revelan rasgos de la identidad personal y profesional de la docente.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>I1. Objetivo personal de educación</u>: cuando la maestra indica por qué hace su trabajo de educar. • <u>I2. Presencialidad</u>: afinidad hacia la presencialidad; que estudiantes o padres estén conectados. • <u>I3. Adaptabilidad</u>: cuando reportan adaptarse a la educación remota. • <u>I4. Desarrollo profesional</u>: cuando la profesora manifiesta deseo de desarrollo profesional. • <u>I5. Tecnología</u>: cuando la docente manifiesta afinidad o resistencia al uso de las TIC. • <u>I6. Apoyo de docentes</u>: cuando la educadora manifiesta haber recibido apoyo de otros docentes. • <u>I7. Religiosidad</u>: cuando apelan a cuestiones religiosas en la interacción con estudiantes o padres. • <u>I8. Vocación</u>: cuando indican el gusto que tienen por ejercer la docencia. • <u>I9. Preferencia profesional</u>: cuando las maestras dan sus opiniones respecto a cómo ejercer la docencia. • <u>I10. Maternidad</u>: cuando la profesora apela a su condición de madre en la interacción con alumnos o representantes. • <u>I11. Personalidad</u>: cuando las docentes manifiestan tener determinados rasgos de personalidad que influyen en sus interacciones con estudiantes y padres.
EP. Estudiantes y padres de familia	Actitudes y acciones de padres de familia estudiantes y las caracterizaciones que las docentes tienen de los mismos.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>EP1 Caracterizaciones de la familia</u>: caracterización que los docentes hacen de la familia. <ul style="list-style-type: none"> ○ Acceso a conectividad de la familia. ○ Situación socioeconómica de la familia. • <u>EP2 Caracterizaciones de estudiantes</u>: caracterizaciones que los maestros hacen de los educandos. <ul style="list-style-type: none"> ○ Proactividad del estudiante. ○ Potencial del alumno. ○ Afinidad del estudiante por la tecnología • <u>EP3 Caracterización del representante legal</u>: caracterización que los profesores hacen de los representantes legales (RP)

		<ul style="list-style-type: none"> ○ RP como tutor. ○ Valoración que RP tiene del trabajo de la docente. ○ Irresponsabilidad o negligencia del RP. ○ Cumplimiento de actividades de RP. ○ Deseo de videollamadas de RP. ○ Resistencia de RP al aprendizaje basado en proyectos. <ul style="list-style-type: none"> ● <u>EP4 Acciones y opiniones de alumnos y padres de familia:</u> acciones y opiniones que los representantes y educandos hacen en grupos de WhatsApp o en privado. <ul style="list-style-type: none"> ○ Enviar mensajes motivadores. ○ Manifestar situaciones personales. ○ Hacer peticiones a la docente. ○ Opinar sobre temas presentados por la maestra. ○ Expresar gratitud hacia la profesora. ○ Justificar atrasos o incumplimientos. ○ Participar en actividades en grupo de WhatsApp. ○ Usar <i>stickers</i>. ○ Consultar a la educadora. ○ Presentar tareas realizadas a la docente. ○ Asegurar cumplimiento de tareas a la maestra. ○ Saludar a la profesora y a otros padres. ○ Expresiones de religiosidad.
CFP. Caracterización del currículo y fichas pedagógicas	Caracterizaciones que las docentes hacen de los contenidos de los currículos y las fichas pedagógicas.	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>CFP1 Contenido fragmentado:</u> cuando los contenidos se dividen por asignaturas. ● <u>CFP2 Contenido relevante:</u> cuando las docentes consideran que los contenidos son relevantes. ● <u>CFP3 Contenido escaso:</u> cuando las educadoras indican que no hay contenido suficiente sobre un tema específico. ● <u>CFP4 Contenido no secuenciado:</u> cuando las docentes caracterizan al contenido como abrupto, carente de secuencia. ● <u>CFP5 Contenidos irrelevantes:</u> cuando las maestras caracterizan a los contenidos como irrelevantes o innecesarios. ● <u>CFP6 Contenidos difíciles:</u> cuando las profesoras consideran que los contenidos o su enseñanza son difíciles. ● <u>CFP7 Contenido excesivo:</u> cuando las docentes consideran que las fichas tienen demasiados contenidos.
P. Prácticas para aplicar el currículo	Acciones rutinarias de las docentes para aplicar los currículos con los estudiantes.	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>P1 Estructuración de tiempos e interacción:</u> prácticas en donde la educadora estructura el tiempo y modalidad de interacción dentro del grupo de WhatsApp u otra red social. <ul style="list-style-type: none"> ○ Fijar plazos. ○ Dar recordatorios. ○ Enviar actividades de otros docentes. ○ Enviar actividades extracurriculares. ○ Estructurar tiempos para interactuar. ○ Saludos/despedidas en horas de clase. ○ Estructurar interacción en actividades educativas.

		<ul style="list-style-type: none"> • <u>P2 Entrega de información:</u> prácticas que realiza la maestra para la entrega de información académica (fichas, videos, etc.). <ul style="list-style-type: none"> ○ Enviar documentos como imagen (Capturas de pantalla). ○ Reenviar información previamente enviada. ○ Enviar documentos (Word). ○ Enviar misma información en varios formatos. ○ Enviar recursos adicionales. • <u>P3 Prácticas excepcionales:</u> acciones que las docentes realizan ante situaciones excepcionales. <ul style="list-style-type: none"> ○ Reenviar contenidos para estudiantes atrasados. ○ Imprimir y entregar materiales en físico. ○ Usar videollamadas. ○ Pagar conectividad del alumno. • <u>P4 Interacciones con educandos y representantes legales:</u> acciones que hace la maestra para interactuar con estudiantes y padres <ul style="list-style-type: none"> ○ Explicar conceptos de las asignaturas. ○ Llegar a acuerdos con los padres de familia. ○ Justificar forma de calificación o evaluación. ○ Hacer seguimiento a estudiantes/representantes. ○ Pedir avances de tareas a alumnos/padres. ○ Consultar a padres. ○ Demostrar apertura para consultas. ○ Comunicar expectativas de desempeño a estudiantes y padres. ○ Pedir el cuidado de material escolar. ○ Justificarse por retrasos. ○ Usar <i>stickers</i>. ○ Hacer observaciones/críticas. ○ Resaltar buenas acciones de los padres o educandos. ○ Felicitar a estudiantes y representantes. ○ Corregir conductas de alumnos y padres. ○ Inculcar valores. ○ Pedir responsabilidad a los padres. ○ Motivar o tranquilizar a estudiantes o representantes. • <u>P5 Prácticas para impartir instrucciones:</u> acciones que hace la docente para entregar y esclarecer las instrucciones de las fichas pedagógicas. <ul style="list-style-type: none"> ○ Dar instrucciones. ○ Aclarar actividades o instrucciones. ○ Pedir la lectura de contenidos/instrucciones. ○ Pedir creatividad/pensamiento crítico. ○ Dar sugerencias o recomendaciones sobre las asignaturas. ○ Pedir realizar actividades adicionales. • <u>P6 Prácticas en las fichas pedagógicas/agendas:</u> modificaciones que las educadoras hacen a las fichas pedagógicas.
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Realizar adaptaciones curriculares para personas con necesidades educativas especiales. ○ Separar contenidos por materia. ○ Eliminar contenidos de las fichas. ○ Replicar contenidos de las fichas. ○ Cambiar términos de las fichas. ○ Modificar presentación visual de contenidos de las fichas. ○ Reemplazar contenidos de las fichas pedagógicas por otros.
--	--	---

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

Nota: Estos códigos y subcódigos son parte de la etapa inductiva de análisis de datos. Después, fueron analizados con las categorías analíticas extraídas de la literatura mediante el proceso de coincidencia de patrones empíricos con la teoría (Yin 2018).

Anexo 4. Objetivos y destrezas con criterios de desempeño de los currículos y las fichas pedagógicas trabajadas por las docentes.

Currículo compactado para la emergencia

Semana 8 - Aprendamos Juntos en Casa Ciclo Costa	
Subnivel: Educación General Básica Media	
Semana: 20 de julio – 24 de julio de 2020 – Ciclo Costa	
Ficha pedagógica: Semana # 8	
Docentes: D1 y D2	
Objetivo integrador de subnivel (OI)	<p>OI.3.2. Demostrar empatía y reciprocidad en todas las actividades realizadas empleando las herramientas adecuadas para la resolución de problemas en situaciones cotidianas.</p> <p>OI.3.5. Desarrollar estrategias para la resolución de situaciones problemáticas cotidianas que tomen en consideración el impacto sobre el entorno social y natural.</p>
Objetivo de aprendizaje	Los estudiantes comprenderán que todos los seres humanos somos sujetos con dignidad, obligaciones y derechos en función de responder a problemáticas complejas de índole global, regional y nacional, promoviendo la búsqueda de un mundo más equitativo y sostenible.
Destrezas con criterios de desempeño	<p>Lengua y Literatura (LL)</p> <p>LL.3.2.1. Escuchar discursos orales, formular juicios de valor con respecto a su contenido y forma y participar de manera respetuosa frente a las intervenciones de los demás.</p> <p>LL.3.3.6. Acceder a bibliotecas y recursos digitales en la web, identificando las fuentes consultadas.</p> <p>LL.3.3.7. Registrar la información consultada con el uso de esquemas de diverso tipo.</p> <p>LL.3.3.11. Aplicar los conocimientos lingüísticos (semánticos, sintácticos, léxicos y fonológicos) en la decodificación y comprensión de textos.</p> <p>Ciencias Naturales (CN)</p> <p>Planificar una indagación sobre el estado de la calidad del aire de la localidad, explicar los efectos de la contaminación en el ambiente. (Ref. CN.3.5.3.).</p> <p>Educación Cultural y Artística (ECA)</p> <p>ECA.3.3.7. Recopilar imágenes de acontecimientos relevantes para la comunidad obtenidas personalmente por los estudiantes, proporcionadas por otros asistentes o descargadas de Internet.</p> <p>Matemáticas (M)</p> <p>M.3.1.45. Expresar porcentajes como fracciones y decimales, o fracciones y decimales como porcentajes, en función de explicar situaciones cotidianas.</p> <p>M.3.3.2. Analizar e interpretar el significado de calcular medidas de tendencia central (media, mediana y moda) y medidas de dispersión (el rango) de un conjunto de datos estadísticos discretos tomados del entorno y de medios de comunicación.</p>
Indicadores o criterios de evaluación por asignatura (I)	<p>Indicadores Lengua y Literatura (I.LL)</p> <p>(Ref. I.LL.3.2.1) Escucha discursos orales, parafrasea su contenido y participa de manera respetuosa frente a las intervenciones de los demás, buscando acuerdos en el debate de temas conflictivos.</p> <p>I.LL.3.5.1. Identifica, compara y contrasta fuentes consultadas en bibliotecas y en la web, registra la información consultada en esquemas de diverso tipo y genera criterios para el análisis de su confiabilidad.</p> <p>(Ref. I.LL.3.4.1.) Aplica sus conocimientos lingüísticos en la decodificación y comprensión de textos, leyendo con fluidez y entonación en diversos contextos y con diferentes propósitos.</p>

	<p>(Ref. I.LL.3.6.2.) Escribe un diario personal organizando los hechos y acciones con secuencia lógica y temporal, manejo de persona y tiempo verbal, conectores temporales y aditivos, proposiciones y conjunciones.</p> <p>Indicadores Ciencias Naturales (I.CN) (Ref.I.CN.3.12.3.) Formula una investigación sencilla del estado de la calidad del aire en función de la comprensión de su importancia para la vida y efectos de la contaminación en el ambiente.</p> <p>Indicadores Ciencias Sociales (I.CS) (Ref. I.CS.3.10.1.) Explica los orígenes de la diversidad poblacional del país a partir del análisis de su evolución histórica y ubicación geográfica, y la reconoce como riqueza y oportunidad para el desarrollo y crecimiento del país. I.CS.3.10.2. Compara el crecimiento de la población del Ecuador con la de otros países con criterios etarios, grupos vulnerables, étnicos, culturales y de localización en el territorio, y procesos de inmigración, acceso a educación, salud, empleo y servicios básicos, valorando la unidad nacional en la diversidad.</p> <p>Indicadores Educación Cultural y Artística (I.ECA) (Ref.I.ECA.3.6.1.) Reconoce y valora las características fundamentales de las fiestas de especial relevancia en su comunidad, participa en su organización y las documenta a través de la captura de imágenes y videos o de la selección de recursos encontrados en Internet.</p> <p>Indicadores Matemáticas (I.M) I.M.3.6.2. Representa porcentajes como un decimal o una fracción y en diagramas circulares; y explica, comunica e interpreta información porcentual del entorno. I.M.3.10.2. Analiza, interpreta información y emite conclusiones a partir del análisis de parámetros estadísticos (media, mediana, moda, rango) y de datos discretos provenientes del entorno con el uso de medios tecnológicos.</p>
--	--

Fuente: Mineduc (2020a, 32-35; 2020h).

Semana 9 – Aprendamos Juntos en Casa	
Subnivel: Educación General Básica Media	
Semana: # 9 (27 de julio – 31 de julio de 2020) – Ciclo Costa	
Ficha pedagógica: Semana # 9 – Aprendamos Juntos en Casa	
Docentes: D1 y D2	
Objetivo integrador de subnivel (OI)	El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre los objetivos de aprendizaje.
Objetivo de aprendizaje	Las y los estudiantes serán capaces de aportar con estrategias creativas para prevenir enfermedades y el cuidado de la salud de las personas que están en su entorno (Mineduc 2020h, 3).
Destrezas con criterios de desempeño	<p>El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre las destrezas con criterios de desempeño que se deben desarrollar.</p> <p>No obstante, se presentan las siguientes destrezas que se encuentran en la ficha pedagógica de la semana 9:</p> <p>Esta actividad es importante para tu aprendizaje. Sabrás que tuviste éxito cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comprendas que existen microorganismos beneficiosos y perjudiciales para la salud.

	<p>2. Practiques las medidas de bioseguridad a diario.</p> <p>3. Cuides de tu cuerpo a través de hábitos saludables.</p> <p>4. Comprendas que el cuidado de la salud es un derecho y una responsabilidad colectiva.</p>
Indicadores o criterios de evaluación por asignatura	El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre los criterios o indicadores de evaluación.

Fuente: Mineduc (2020i).

Semana 10 – Aprendamos Juntos en Casa	
Subnivel: Educación General Básica Media	
Semana: # 10 (03 de agosto – 07 de agosto de 2020) – Ciclo Costa	
Ficha pedagógica: Semana #10 – Aprendamos Juntos en Casa	
Docentes: D1, D2, D4, D5 y D6	
Objetivo integrador de subnivel (OI)	El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre los objetivos de aprendizaje.
Objetivo de aprendizaje	Los y las estudiantes comprenderán que el retorno progresivo a clases implica el respeto e implementación de protocolos sanitarios en función del cuidado personal y del resto de personas, promoviendo acciones para cuidar la salud, mantener el distanciamiento y usar correctamente los insumos de protección a través de diferentes medios en el entorno próximo (Mineduc 2020k, 3).
Destrezas con criterios de desempeño	<p>El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre las destrezas con criterios de desempeño que se deben desarrollar.</p> <p>No obstante, se presentan las siguientes destrezas que se encuentran en la ficha pedagógica de la semana 10 (Mineduc 2020k, 3-4):</p> <p>Esta actividad es importante para tu aprendizaje. Sabrás que tuviste éxito cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comprendas qué son los protocolos de bioseguridad y la importancia de asumirlos con responsabilidad en cualquier situación de la vida cotidiana personal y familiar. 2. Identifiques las consecuencias e impactos de no cumplir los protocolos de bioseguridad en tu entorno social en tiempo de emergencia sanitaria. 3. Reconozcas que el ser cuidadosos nos ayuda a protegernos para lograr que el proceso de retorno progresivo a clases sea seguro en tiempo de pandemia. 4. Compartas y promuevas en tu familia y tu entorno el uso de los protocolos de bioseguridad con responsabilidad.
Indicadores o criterios de evaluación por asignatura	El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre las destrezas con criterios de desempeño que se deben desarrollar.
Subnivel: Educación General Básica Superior	
Semana: # 10 (03 de agosto – 07 de agosto de 2020) – Ciclo Costa	
Ficha pedagógica: Semana # 10 – Aprendamos Juntos en Casa	
Docentes: D3	

Objetivo integrador de subnivel (OI)	El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre los objetivos de aprendizaje.
Objetivo de aprendizaje	Los y las estudiantes comprenderán que el retorno progresivo a clases implica el respeto e implementación de protocolos sanitarios en función del cuidado personal y del resto de personas, promoviendo acciones para cuidar la salud, mantener el distanciamiento y usar correctamente los insumos de protección a través de diferentes medios en el entorno próximo (Mineduc 2020k, 3).
Destrezas con criterios de desempeño	El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre las destrezas con criterios de desempeño que se deben desarrollar. No obstante, se presentan las siguientes destrezas que se encuentran en la ficha pedagógica de la semana 10 (Mineduc 2020j, 3): Esta actividad es importante para tu aprendizaje. Sabrás que tuviste éxito cuando: 1. Comprendas la importancia de conocer sobre los protocolos de bioseguridad y su aplicación en cualquier situación de la vida cotidiana. 2. Expreses con libertad las emociones y sentimientos que te genera vivir el tiempo de contingencia sanitaria. 3. Conozcas los protocolos y procedimientos para el retorno progresivo a clases. 4. Diseñes un afiche para promocionar tu campaña de concientización del uso correcto de los protocolos de bioseguridad y lo compartas con tu familia.
Indicadores o criterios de evaluación por asignatura	El currículo compactado cubre solo hasta la semana 8. En las semanas 9 y 10 no existen disposiciones curriculares sobre las destrezas con criterios de desempeño que se deben desarrollar.

Fuente: Mineduc (2020j, 2020k).

Currículo Priorizado

En el caso del Currículo Priorizado, las fichas pedagógicas comenzaron a ser mensualizadas. Para ello, el Mineduc (2020e, 2020f) menciona la existencia de proyectos mensuales. Los objetivos de aprendizaje y las destrezas con criterio de desempeño se establecen por el área de conocimiento, es decir, las materias (Mineduc 2020e, 2020f). Las fichas pedagógicas indican ahora las asignaturas que se trabajarán cada semana, mas no la materia a la cual pertenece cada actividad. Se presentan los objetivos integradores y destrezas con criterio de desempeño del Proyecto Educativo 1 de EGB Media y EGB Superior (Mineduc 2020e, 2020l, 2020m), así como las destrezas y criterios de evaluación que se recomiendan incluir en los lineamientos pedagógicos de EGB Media y EGB Superior (Mineduc 2020g, 2020o). Por la extensión de los objetivos de aprendizaje por asignatura, no se los incluyeron en la tabla. Sin embargo, están disponibles en el Currículo Priorizado (2020e).

Proyectos de currículo priorizado

Proyecto 1 – Aprendamos Juntos en Casa	
Subnivel: Educación General Básica Media	
Semanas: 11, 12, 13, 14 (11 de agosto – 04 de septiembre de 2020) – Ciclo Costa	
Ficha pedagógica: Proyecto 1 – Aprendamos Juntos en Casa	
Docentes: D1, D2, D4, D5 y D6	
Objetivos integradores de subnivel (OI)	No se realiza un desglose de objetivos integradores de subnivel para cada proyecto educativo. En el currículo se enlistan objetivos de área para cada asignatura durante todo el periodo escolar.
Objetivo de aprendizaje	Los estudiantes comprenderán que, para resolver problemas de la vida cotidiana relacionada a temas sociales, ambientales, económicos, culturales, entre otros, es necesario aplicar estrategias de razonamiento lógico, creativo, crítico, complejo, y comunicar nuestras ideas de forma asertiva para actuar con autonomía e independencia. (Mineduc 2020e; 2020m, 3).
Destrezas con criterios de desempeño	<p>Lengua y literatura (LL) LL.3.2.1. Escuchar discursos orales y formular juicios de valor con respecto a su contenido y forma, y participar de manera respetuosa frente a las intervenciones de los demás.</p> <p>Ciencias naturales (CN) CN.3.1.9. Indagar, con uso de las TIC y otros recursos, las características de los ecosistemas y sus clases, interpretar las interrelaciones de los seres vivos en los ecosistemas y clasificarlos en productores, consumidores y descomponedores.</p> <p>Educación Cultural y Artística (ECA) N/A</p> <p>Matemáticas (M) M.3.1.6. Establecer relaciones de secuencia y orden en un conjunto de números naturales de hasta nueve cifras, utilizando material concreto, la semirrecta numérica y simbología matemática (=,).</p> <p>Ciencias sociales (CS) CS.3.1.49. Discutir las causas y consecuencias de la guerra con el Perú y la desmembración territorial, subrayando el papel de la oligarquía liberal en este proceso.</p> <p>Educación Física (EF) EF.3.3.3. Construir individualmente y con otros, diferentes composiciones expresivo-comunicativas, reconociendo, percibiendo y seleccionando diferentes movimientos según la intencionalidad expresiva (lento, rápido, continuo, discontinuo, fuerte, suave, entre otros) del mensaje a comunicar. EF.3.5.3. Identificar y valorar la necesidad de generar espacios de confianza que habiliten la construcción de identidades colectivas para facilitar el aprendizaje de diferentes prácticas corporales.</p>
Indicadores de evaluación por área o asignatura	<p>Indicadores Lengua y literatura (LL) LL.3.2.1. Escuchar discursos orales y formular juicios de valor con respecto a su contenido y forma, y participar de manera respetuosa frente a las intervenciones de los demás. LL.3.2.2. Proponer intervenciones orales con una intención comunicativa, organizar el discurso según las estructuras básicas de la lengua oral y utilizar un vocabulario adecuado a diversas situaciones comunicativas.</p>

	<p>Indicadores Ciencias naturales (CN) I.CN.3.3.1. Examina la dinámica de los ecosistemas en función de sus características, clases, diversidad biológica, adaptación de especies y las interacciones (interespecíficas e intraespecíficas) que en ellos se producen.</p> <p>Indicadores Ciencias sociales (CS) I.CS.3.6.1. Reconoce las condiciones de vida de los sectores populares durante el predominio plutocrático, la crisis política, los cambios en la vida cotidiana en la primera mitad del siglo XX y los procesos históricos entre 1925 y 1938.</p> <p>Indicadores Educación Cultural y Artística (ECA) Participa activamente y aporta ideas en procesos de creación artística, utilizando materiales naturales y reciclados. (Ref. I.ECA.3.2.3)</p> <p>Indicadores Educación física (EF) I.EF.3.4.1. Construye composiciones expresivo-comunicativas individuales y colectivas de manera segura y colaborativa, utilizando y compartiendo con sus pares diferentes recursos (emociones, sensaciones, estados de ánimo, movimientos, experiencias previas, otros) durante la interpretación de mensajes y/o historias reales o ficticias.</p> <p>Indicadores Lengua extranjera (EFL) I.EFL.3.2.1. Learners can say ways to take care of the environment and one's surroundings. Learners can identify and exhibit socially responsible behaviours at home, at school and towards the environment.</p> <p>Indicadores Matemáticas (M) I.M.3.1.1. Aplica estrategias de cálculo, los algoritmos de adiciones, sustracciones, multiplicaciones y divisiones con números naturales, y la tecnología en la construcción de sucesiones numéricas crecientes y decrecientes y en la solución de situaciones cotidianas sencillas.</p>
Subnivel: Educación General Básica Superior	
Semana: 11, 12, 13, 14 (11 de agosto – 04 de septiembre de 2020) – Ciclo Costa	
Ficha pedagógica: Proyecto 1 – Aprendamos Juntos en Casa	
Docentes: D3	
Objetivo integrador de subnivel (OI)	No se realiza un desglose de objetivos integradores de subnivel para cada proyecto educativo. En el currículo priorizado se enlistan objetivos de área para cada asignatura durante todo el año escolar.
Objetivo de aprendizaje	Los estudiantes comprenderán que, para resolver problemas de la vida cotidiana relacionada a temas sociales, ambientales, económicos, culturales, entre otros, es necesario aplicar estrategias de razonamiento lógico, creativo, crítico, complejo, y comunicar nuestras ideas de forma asertiva para actuar con autonomía e independencia (Mineduc 2020f, 100; 2020n, 3)
Destrezas con criterios de desempeño	<p>Lengua y literatura (LL) LL.4.2.2. Organizar el discurso mediante el uso de las estructuras básicas de la lengua oral, la selección y empleo.</p> <p>Matemáticas (M) M.4.1.5. Calcular la potencia de números enteros con exponentes naturales.</p> <p>Ciencias Naturales (CN) CN.4.4.8. Explicar, con apoyo de modelos, la interacción de los ciclos biogeoquímicos en la biosfera (litósfera, la hidrósfera y la atmósfera) e inferir su importancia para el mantenimiento del equilibrio ecológico y los procesos vitales que tienen lugar en los seres vivos.</p> <p>Ciencias Sociales (CS)</p>

	CS.4.1.40. Analizar los avances científicos y técnicos que posibilitaron el gran auge de la industria y el cambio en las condiciones de vida que se dieron entre los siglos XVIII y XIX.
Indicadores o criterios de evaluación por asignatura (I)	<p>Indicadores Lengua y Literatura (LL) I.LL.4.4.2. Produce discursos (conversación, narración, debate, conversatorio, presentación, entrevista, encuesta, exposición) organizados a partir del uso de las estructuras básicas de la lengua oral, utiliza un vocabulario acorde a la intención y el contexto, los apoya con una variedad de formatos, soportes o recursos (incluyendo los audiovisuales).</p> <p>Indicadores Matemáticas (M) I.M: Ejemplifica situaciones reales en las que se utilizan los números enteros; establece relaciones de orden empleando la recta numérica en la solución de expresiones con operaciones combinadas, empleando correctamente la prioridad de las operaciones; juzga la necesidad del uso de la tecnología. (Ref.I.M.4.1.1.). I.M.4.1.2. Formula y resuelve problemas aplicando las propiedades algebraicas de los números enteros y el planteamiento y resolución de ecuaciones e inecuaciones de primer grado con una incógnita; juzga e interpreta las soluciones obtenidas dentro del contexto del problema.</p> <p>Indicadores Ciencias Naturales (CN) I.CN.4.13.1. Determina, desde la observación de modelos e información de diversas fuentes, la interacción de los ciclos biogeoquímicos en un ecosistema y deduce los impactos que producirían las actividades humanas en estos espacios. Deduce el impacto de la actividad humana en los hábitats y ecosistemas. Propone medidas para su protección y conservación (Ref. I.CN.4.4.2),</p> <p>Indicadores Ciencias Sociales (CS) I.CS.4.5.2. Examina el proyecto integracionista bolivariano en el contexto del desarrollo del capitalismo, destacando el valor de la independencia y la libertad para las naciones en el presente, los avances científicos y técnicos que posibilitaron el gran auge de la industria y los cambios socioeconómicos a inicios del desarrollismo. I.CS.4.9.3. Discute las causas y consecuencias de la pobreza en el Ecuador y en América Latina, destacando la concentración de la riqueza, las guerras, los conflictos mundiales, la doble ciudadanía y el tráfico de personas y de drogas como problemas que afectan a la población mundial.</p> <p>Indicadores Educación Cultural y Artística (ECA) Selecciona fuentes de información confiables para obtener datos previos y posteriores a una visita cultural (Ref. I.ECA.4.1.2.).</p> <p>Indicadores Educación Física (EF) I.EF.4.4.1. Crea diversas prácticas corporales para expresar y comunicar percepciones, sensaciones y estados de ánimos en escenarios individuales y grupales, identificando recursos necesarios y elementos que favorecen u obstaculizan su participación, otorgándole sentidos y significados a su creación.</p> <p>Indicadores Lengua Extranjera (EFL) Learners can appreciate and show respect for individual and group differences by establishing and maintaining healthy and rewarding online and face-to-face interactions (Ref. I.EFL.4.5.1.).</p>

Fuente: Mineduc (2020e, 50-147; 2020g, 7-18; 2020m, 3-4; 2020n, 3; 2020o, 7-18).

Lista de referencias

- Abma, Tineke y Robert Stake. 2014. "Science of the Particular: An Advocacy of Naturalistic Case Study in Health Research". *Qualitative Health Research* 24 (8): 1150-1161. Doi: 10.1177/1049732314543196.
- Acuerdo Ministerial No. 020-12, del 25 de enero de 2012, que expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación.
- Acuerdo Ministerial No. 00168-A, del 01 de diciembre de 2015, que expide la normativa para regular los procesos de registro de matrícula, información estudiantil, planificación, evaluación educativa y titulación en las instituciones del sistema nacional de educación en el portal Educar Ecuador.
- Acuerdo Ministerial No. 00014-A, del 15 de marzo de 2020, que dispone la suspensión de clases en todo el territorio nacional.
- Acuerdo Ministerial No. 00020-A, del 17 de febrero de 2016, que expide los currículos de Educación General Básica para los subniveles de Preparatoria, Elemental, Media y Superior, y el currículo de nivel de Bachillerato General Unificado con sus respectivas cargas horarias.
- Acuerdo Ministerial No. 00122-A, del 11 de diciembre de 2016, que expide la normativa para los procesos de regulación y gestión académica en las instituciones educativas.
- Acuerdo Ministerial No. 00017-A, del 23 de febrero de 2017, que expide los currículos nacionales interculturales bilingües de las nacionalidades para los procesos EIFC, IPS, FCAP, DDTE, PAI y Nivel de Bachillerato del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y sus respectivas cargas horarias.
- Acuerdo Ministerial No. 00040-A, del 11 de mayo de 2017, que expide el currículo integrado de alfabetización y las adaptaciones curriculares de subnivel de básica superior de Educación General Básica y Nivel de Bachillerato para la Educación Extraordinaria de personas con escolaridad inconclusa con sus respectivas cargas horarias.
- Acuerdo Ministerial No. 2020-00041-A, del 10 de septiembre de 2020, que expide los lineamientos para la reutilización de los textos escolares entregados de forma gratuita por el Ministerio de Educación en las instituciones educativas de sostenimiento fiscal y fiscomisional.

- Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-076, de 12 de marzo de 2020, que expide las directrices para la aplicación de teletrabajo durante la declaratoria de emergencia sanitaria, dado en la ciudad de Quito, 13 de marzo de 2020.
- Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-077, 15 de marzo de 2020, que expide las directrices para la aplicación de la reducción, modificación o suspensión emergente de la jornada laboral durante la declaratoria de emergencia sanitaria, dado en la ciudad de Quito, 15 de marzo de 2020.
- Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-080, 28 de marzo de 2020, que resuelve reformar el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-077 de 15 de marzo de 2020, mediante el cual se expiden las directrices para la aplicación de la reducción, modificación o suspensión emergente de la jornada laboral durante la declaratoria de emergencia sanitaria, dado en la ciudad de Quito, 28 de marzo de 2020.
- Airini, Stuart McNaughton, John Langley y Pale Sauni. 2007. "What educational reform means: lessons from teachers, research and policy working together for student success". *Educational Research for Policy and Practice* 6 (1): 31-54. Doi: 10.1007/s/10671-007-9028-8.
- Akker, Jan van den. 2007. "Curriculum Design Research". En *An Introduction to Educational Design Research*, editado por Tjeerd Plomp y Nienke Nieveen, 37-52. Enschede: Netherlands Institute for Curriculum Development.
- Álvarez Marinelli, Horacio, Elena Arias Ortiz, Andrea Bergamaschi, Ángela López Sánchez, Alessandra Noli, Marcela Ortiz Guerrero, Marcelo Pérez Alfaro, et al. 2020. *La Educación En Tiempos Del Coronavirus: Los Sistemas Educativos de América Latina y El Caribe Ante COVID-19*. Washington, D.C.: Sector Social-División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002337>.
- Arcos, Carlos. 2008. "Política pública y reforma educativa en el Ecuador". En *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*, coordinado por Carlos Arcos y Betty Espinosa, 29-63. Quito: FLACSO.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente.

- Azevedo, Joao Pedro, Amer Hasan, Diana Goldemberg, Syedah Aroob Iqbal y Koen Geven. 2020. *Simulating the Potential Impacts of Covid-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates*. Banco Mundial.
- Ball, Stephen. 2003. "Profesionalismo, gerencialismo y performatividad". *Educación y pedagogía* 37 (15): 87-104.
- _____. 2013. "Peformatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa". *Pedagogía y Saberes* 58: 103-113.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2020. *¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina?* Washington D.C.: División de Educación, Sector Social, BID.
- Banco Mundial. 2020. *Covid-19: Impacto En La Educación y Respuestas de Política Pública*. Grupo Banco Mundial Educación. <http://hdl.handle.net/10986/33696%0A>.
- Bannink, Duco, Frédérique Six y Eelco van Wijk. 2015. "Bureaucratic, market or professional control? A Theory on the Relation Between Street-Level Task Characteristics and the Feasibility of Control Mechanisms. En *Understanding Street-Level Bureaucracy*, editado por P. Hupe, M. Hill y A. Buffat, 205-225. Bristol: Policy Press.
- Bazdresch Parada, Miguel. 2001. "Educación y pobreza: una relación conflictiva". En *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, editado por CLACSO, 65-81. Buenos Aires: CLACSO.
- Bellei, Cristián y Liliana Morawietz. 2016. "Strong Content, Weak Tools. Twenty-First Century Competencies in the Chilean Educational Reform". En *Teaching and Learning for the Twenty-First Century*, editado por F.M. Reimers, y C. Chung. Cambridge: Harvard Education Press.
- Bifulco, Lavinia. 2017. *Social Policies and Public Action*. Nueva York: Routledge
- Bjork, Christopher. 2009. "Local implementation of Japan's Integrated Studies reform: a preliminary analysis of efforts to decentralise the curriculum". *Comparative Education* 45 (1): 23-44. Doi: 10.1080/03050060802661386.
- Bobrow, Davis B. y John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bower, Corey. 2013. "Social Policy and the Achievement Gap: What Do We Know? Where Should We Head?". *Education and Urban Society* 45 (1), 3-36. DOI: 10.1177/0013124511407488.

- Bozkurt, Aras y Ramesh C Sharma. 2020. "Emergency Remote Teaching in a Time of Global Crisis Due to Coronavirus Pandemic." *Asian Journal of Distance Education* 15 (1): i-vi. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3778083>.
- Brodkin, Evelyn. 2015. "The inside story: street-level research in the US and beyond". En *Understanding Street-Level Bureaucracy*, editado por Peter Hupe, Michael Hill, y Aurélien Buffat, 25-42- Bristol: Policy Press.
- _____. 2018. "La rendición de cuentas en las organizaciones a nivel de calle". En *Las burocracias a nivel de calle, Una Antología*, editado por Mauricio Dussauge, Guillermo Cejudo, y María del Carmen Pardo, 414-452. México DF: CIDE.
- Brownell, Cassie. 2017. "Starting where you are, revisiting what you know: A letter to a first-year teacher addressing the hidden curriculum". *Journal of Curriculum and Pedagogy* 14 (3): 205-217. Doi: 10.1080/15505170.2017.1398697.
- Bruns, Barbara y Javier Luque. 2015. *Great Teachers. How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C. Banco Mundial.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, Darryl S.L. Jarvis, M. Ramesh y Nihit Goyal. 2020. "Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses". *Policy and Society*, 39 (3): 285-308. Doi: 10.1080/14494035.2020.178628.
- Chabbott, Colette y Margaret Sinclair. 2020. "SDG 4 and the COVID-19 Emergency: Textbooks, Tutoring, and Teachers." *PROSPECTS* 49 (1-2): 51-57. <https://doi.org/10.1007/s11125-020-09485-y>.
- Chaustre, Álvaro. 2007. "Educación, política y escuela desde Freire y las pedagogías críticas". *Educación y ciudad* 12: 99-114.
- Chibiko, Grace. 2016. "Integrating components of culture in curriculum planning". *International Journal of Curriculum and Instruction* 8 (1): 1-8.
- Chiriboga, Cinthia. 2018. "La formación docente continua: la experiencia en Ecuador". Documento presentado en el ciclo de conferencias *Miradas del mundo sobre la formación docente*, Instituto Nacional de Formación Docente, Buenos Aires, 6-7 de diciembre. Doi: 10.13140/RG.2.2.33244.44165.
- Coburn, Cynthia E. 2001. "Collective Sensemaking about Reading: How Teachers Mediate Reading Policy in Their Professional Communities". *Educational Evaluation and Policy Analysis* 23 (2): 145-170.

- Cohen, Nissim. 2018. "How Culture Affects Street-Level Bureaucrats' Bending the Rules in the Context of Informal Payments for Health Care: The Israeli Case". *American Review of Public Administration* 48 (2): 175–87. <https://doi.org/10.1177/0275074016665919>.
- Cohen, Nissim y Tanja Klenk. 2019. "Policy re-design from the street level". En *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, editado por Peter Hupe, 209-222.
- Coker, David. 2020. "The Canary in the Mine: Remote Learning in the Time of COVID-19." *Journal of Curriculum and Teaching* 9 (3): 76. <https://doi.org/10.5430/jct.v9n3p76>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020a. *Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean: study prepared by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), at the request of the Government of Mexico in its capacity as Pro Tempore Chair of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), at the virtual ministerial meeting on health matters for response and follow-up to the COVID-19 pandemic in Latin America and the Caribbean, held on 26 March 2020 (LC/TS.2020/45)*. Santiago: CEPAL.
- _____. 2020b. "COVID-19 Latin America and the Caribbean and the COVID-19 Pandemic." (Reporte Especial 1). Santiago: CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45603/1/S2000312_en.pdf.
- CEPAL y UNESCO. 2020. "Education in the Time of COVID-19."
<https://www.cepal.org/en/publications/45905-education-time-covid-19>.
- Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE). 2020. *Resolución COE Nacional – 28 de abril de 2020*. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/Resoluciones-COE-Nacional-28-de-abril-2020.pdf>
- Consejo Federal de Educación. 2020. "Marco Federal De Orientaciones Para La Contextualización Curricular 2020 - 2021." Buenos Aires: Consejo Federal de Educación.
- Consejo Nacional de Educación. 2007. "Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015: Año 2 de su ejecución",
<http://educiudadania.org/wpcontent/uploads/2014/10/PlanDecenaldeEducacion.pdf>
- Cornbleth, C. 1996. "Curriculum in and out of context". En *Transforming curriculum for a culturally diverse society*, editado por E. Hollins, 149-162. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.

- Crowe, Sarah, Kathrin Cresswell, Ann Robertson, Guro Hurby, Anthony Avery y Aziz Sheikh. 2011. "The case study approach". *BMC Medical Research Methodology*, 11 (100): 1-9.
- Dabla, Eva y Aleksandra Zdzienicka. 2020. "The Devil Is in the Details. If properly designed, tax-based fiscal consolidation does not have to be politically costly". *Finance & Development*, 57 (2): 37-39.
- Daniel, Sir John. 2020. "Education and the COVID-19 Pandemic." *Prospects* 49 (1-2): 91-96. <https://doi.org/10.1007/s11125-020-09464-3>.
- Darling-Hammond, Linda. 2017. "Teacher education around the world: What can we learn from international practice?". *European Journal of Teacher Education* 40 (3): 291-309. Doi: 10.1080/02619768.2017.1315399
- Darling-Hammond, Linda y Maria E. Hyler. 2020. "Preparing Educators for the Time of COVID ... and Beyond." *European Journal of Teacher Education* 43 (4): 457-65. <https://doi.org/10.1080/02619768.2020.1816961>.
- Darling-Hammond, Linda, Adam K Edgerton, Natalie Truong, y Peter W Cookson. 2020. *Restarting and Reinventing School: Learning in the Time of COVID and Beyond*. Palo Alto: Learning Policy Institute. <http://learningpolicyinstitute.org/product/restarting-reinventing-school-covid>.
- Decreto Ejecutivo No. 1017, del 16 de marzo de 2020, por el que se decreta declarar el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, dado en el Palacio Nacional en Quito, el 16 de marzo de 2020.
- Decreto Ejecutivo No. 1052, del 15 de mayo de 2020, por el que se decreta renovar el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y números de fallecidos a causa de la COVID-19 en Ecuador, dado en el Palacio Nacional en Quito, el 15 de mayo de 2020.
- Decreto Ejecutivo No. 1053, del 19 de mayo de 2020, que decreta reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público, dado en el Palacio Nacional, en Quito, 19 de mayo de 2020.
- Decreto Ejecutivo No. 1074, del 15 de junio de 2020, por el que se decreta declarar el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la

- COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado ecuatoriano, dado en el Palacio Nacional en Quito, el 15 de junio de 2020.
- Decreto Ejecutivo No. 1126, del 14 de agosto de 2020, que decreta renovar el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la Covid-19 en el Ecuador a fin de poder continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo en el Estado ecuatoriano, dado en Guayaquil, el 14 de agosto de 2020.
- Decreto Ejecutivo No. 1165, del 29 de septiembre de 2020, que expide el Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19, dado en el Palacio Nacional en Quito, el 29 de septiembre de 2020.
- Dictamen No. 5-20-EE/20, del 24 de agosto, de la Corte Constitucional del Ecuador, respecto al Caso No. 5-20-EE (CCE No. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020).
- Evans, Tony. 2019. “Using drama to understand street-level practice”. En *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, editado por Peter Hupe, 128-141. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Fereday, Jennifer y Eimear Muir-Cochrane. 2006. “Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development”. *International Journal of Qualitative Methods* 5 (1): 80-92. <https://doi.org/10.1177/160940690600500107>.
- Ferguson, Neil M, Daniel Laydon, Gemma Nedjati-gilani, Natsuko Imai, Kylie Ainslie y Marc Baguelin. 2020. “Reporte 9: Impacto de Las Intervenciones No Farmacéuticas (INF) Para Reducir La Mortalidad y Demanda En Los Sistemas de Salud Frente a COVID-19 Resumen.” Imperial College London. Doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.25561/77482>.
- Flores, Maria Assunção y Marília Gago. 2020. “Teacher Education in Times of COVID-19 Pandemic in Portugal: National, Institutional and Pedagogical Responses.” *Journal of Education for Teaching*. Julio, 1–10. <https://doi.org/10.1080/02607476.2020.1799709>.
- Fondo Monetario Internacional. 2020. *IMF Country Report No. 20/286*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Antrophos.
- Freire, Paulo. 1975. *La educación como práctica de la libertad*. México DF: Siglo XXI.
- Frieden, Jeffry. 2020. “The Political Economy of Economic Policy”. *Finance & Development*, 57 (2): 4-9.
- Friedman, Milton. 1955. “The Role of Government in Education”. En *Economics and the Public Sector*, editado por R.A. Solo. Nueva Brunswick: Universidad de N.J. Rutgers.
- Fullan, Michael. 2007. “Change Theory as a Force for School Improvement”. En *Intelligent Leadership*, editado por John Burger, Charles Webber y Patricia Klinck, 27-39. Springer. Doi:10.1007/978-1-4020-6022-9_3.
- Gerring, John y Jason Seawright. 2007. “Techniques for Choosing Cases”. En *Case Study Research. Principles and Practices*, editado por John Gerring, 86-150. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gillies, Donald. 2008. “Quality and equality: the mask of discursive conflation in education policy texts”. *Journal of Education Policy* 23 (6): 685-699. Doi: 10.1080/02680930802248063.
- Glatthorn, Allan, Floyd Boschee, Bruce M. Whitehead y Bonni F. Boschee. 2016. “The Nature of Curriculum”. En *Curriculum Leadership*, editado por Allan Glatthorn, Floyd Boschee, Bruce M. Whitehead y Bonni Boschee, 2-39. SAGE.
- Gofen, Anat. 2013. “Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (3): 473-493. Doi: 10.1093/jopart/mut037.
- _____. 2018. “Cuidado con la brecha: Dimensiones e influencia de la divergencia en la implementación de políticas públicas a nivel de calle”. En *Las burocracias a nivel de calle, Una Antología*, editado por Mauricio Dussauge, Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo, 365-413. México DF: CIDE.
- Goldstein, Lisa S. 2008. “Kindergarten Teachers Making Street-Level Education Policy in the Wake of No Child Left Behind”. *Early Education and Development*, 19 (3): 448-478. <https://doi.org/10.1080/10409280802065387>.

- Grau, Mireia y Araceli Mateos. 2002. “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”. En *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, editado por Mireia Grau y Araceli Mateos, 29-58. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Green, Andy. 1997. *Education, Globalization and the Nation State*. Londres: Palgrave Macmillan. Doi: 10.1057/9780230371132_8.
- Griffiths, Tom y Zsuzsa Millei. 2013. “Introduction: Discovering and Negotiating Socialist Educational Logics Under Post-Socialist Conditions”. En *Logics of Socialist Education*, editado por Tom Griffiths y Zsuzsa Millei, 1-18. Springer. Doi: 10.1007/978-94-007-4728-9.
- Harguindéguy, Jean Baptiste. 2015. “La implementación como fase polémica”. En *Análisis de políticas públicas*, 81-95. Madrid: Tecnos.
- Hasenfeld, Yeheskel. 2000. “Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments”. *Social Service Review*, 74 (3): 329-351. Doi: 10.1086/516408.
- Heale, Roberta y Dorothy Forbes. 2013. “Understanding triangulation in research”. *Evidence Based Nursing* 16: 98. Doi: 10.1136/eb-2013-101494.
- Hedegaard, Lotte y Sine Penthin. 2018. “Exclusion: the downside of neoliberal education policy”. *International Journal of Inclusive Education*: 1-14. Doi: 10.1080/13603116.2018.1478002.
- Heymann, Jody, Amy Raub y Adèle Cassola. 2014. “Constitutional rights to education and their relationship to national policy and school environment”. *International Journal of Educational Development* 39: 131-141. Doi: 10.1016/j.ijedudev.2014.08.005.
- Hill, Michael y Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Londres: SAGE.
- Hill, Michael y Frédéric Varone. 2017. “Studying the policy process”. En *The Public Policy Process*, editado por Michael Hill y Frédéric Varone, 3-23. Nueva York: Routledge.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael. 2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sci* 42: 73-89. Doi: 10.1007/s11077-009-9079-1.
- _____. 2011. “Policy design and implementation tool choices”. En *Designing Public Policies*, 41-57. Nueva York: Routledge.

- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy, Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Allan McConnell y Anthony Perl. 2016. "Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis". *Australian Journal of Public Administration*, 76 (1): 1-15. doi:10.1111/1467-8500.12191.
- Howlett, Michael e Ishani Mukherjee. 2017. *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham: Edward Edgar Publishing.
- Hupe, Peter y Michael Hill. 2007. "Street-Level Bureaucracy and Public Accountability". *Public Administration* 85 (2): 279-299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Hupe, Peter, Michael Hill y Aurélien Buffat. 2015. "The present and future study of street-level bureaucracy". En *Understanding Street-level Bureaucracy*, editado por Peter Hupe, Michael Hill y Aurélien Buffat, 313-338. Bristol: Policy Press.
- Hupe, Peter y Aurélien Buffat. 2018. "Una brecha de servicio público. Cómo incorporar los contextos en un enfoque comparativo sobre la burocracia a nivel de calle". En *Las burocracias a nivel de calle, una antología*, editado por Mauricio Dussauge, Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo, 244-287. México DF: CIDE.
- INEVAL. 2014. *Terce. Ecuador mejora sus resultados 2006-2013*. Quito: INEVAL.
- _____. 2018. *Educación en Ecuador. Resultados de PISA para el Desarrollo*. Quito: INEVAL.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2018. *Tecnologías de la Información y Comunicación, Encuesta Multipropósito – TIC 2018*. Quito: INEC.
- Jennings, Jennifer y Jonathan Bearak. 2014. "Teaching to the Test in the NCLB Era: How Test Predictability Affects Our Understanding of Student Performance". *Educational Researcher* 43 (8): 381-399. Doi: 10.3102/0013189X14554449.
- Kaffenberger, Michelle. 2020. "Modeling the Long-Run Learning Impact of the COVID-19 Learning Shock: Actions to (More Than) Mitigate Loss." *RISE Insight Series*. 2020/017. Doi: https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-RI_2020/017.
- Kauko, Jaakko, Tuomas Takala y Risto Rinne. 2018. "Comparing politics of quality in education". En *Politics of Quality in Education*, editado por Jaakko Kauko, Risto Rinne y Tuomas Takala, 1-17. Nueva York: Routledge.

- Kuhlmann, Sabine. 2019. "Dealing with cross-country variation in the comparative study of public administration and street-level bureaucracy". En *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, editado por Peter Hupe, 239-260. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Kulac, Onur y Huseyin Ozgur. 2017. "An Overview of the Stages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework". *European Scientific Journal*, 144-157.
<http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n12p%25p>.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*, traducido por Vicente Ugalde. México DF: El Colegio de México.
- Levin, Ben. 2007. "Curriculum Policy and the Politics of What Should Be Learned in School". En *The SAGE Handbook of Curriculum and Instruction*, editado por Michael Connelly, Ming Fang He y JoAnn Phillion, 7-24. Ontario: SAGE. Doi: 10.4135/9781412976572.n1.
- Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, del 19 de junio de 2020, de Asamblea Nacional del Ecuador (Registro Oficial Suplemento 229).
- Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), de jueves 31 de marzo de 2011, de Asamblea Nacional del Ecuador (Registro Oficial No. 417).
- Lin, Hongda y Reijo Miettinen. 2019. "Developing policy instruments: The transformation of an educational policy intervention". *Journal of Educational Change* 20: 57-77. Doi: 10.1007/s10833-018-9335-2.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters. 2006. "Coming to terms with intramural differences over policy frameworks: How policy researchers accommodate Rival Claims among Their Peers". *Policy Sciences*, 39 (1): 19-40. Doi: 10.1007/s11077-006-9007-6.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage.
- Little, Angela y Keith M. Lewin. 2011. "The policies, politics and progress of access to basic education". *Journal of Education Policy* 26 (4): 477-482. Doi: 10.1080/02680939.2011.555004.
- Luengo, Julián y Geo Saura. 2013. "La performatividad en la educación. La construcción del nuevo docente y el nuevo gestor performativo". *REICE* 11 (3): 139-159.
- Malandrino, Anna y Fritz Sauger. 2021. "Can Teachers' Discretion Enhance the Role of Professionalism in Times of Crisis? A Comparative Policy Analysis of Distance Teaching

- in Italy and Switzerland during the Covid-19 Pandemic”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 23 (1): 74-84 Doi: 10.1080/13876988.2020.1844544
- Marope, Mmantetsa. 2017. *Reconceptualizing and Repositioning Curriculum in the 21st Century*. International Bureau of Education.
- Maynard-Moody, Steven, y Michael Musheno. 2003. *Cops, Teachers, Counselors. Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meza, Oliver, Elizabeth Pérez-Chiques, Sergio A. Campos, y Samantha Varela Castro. 2021. “Against the Covid-19 Pandemic: Analyzing Role Changes of Healthcare Street-Level Bureaucrats in Mexico”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 23 (1): 109-119 Doi: 10.1080/13876988.2020.1846993
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). 2020a. *Ejecución Presupuesto General del Estado. Junio de 2020: Cifras del Presupuesto General del Estado 2020*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas.
- _____. 2020b. “Informe de modificaciones presupuestarias. Enero-junio 2020”, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/informe_modificaciones_i_semeste_2020_v_final_30_090621593001601483044.pdf
- _____. 2020c. *Proforma presupuestaria 2020: Cifras del Presupuesto General del Estado 2020*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación (Mineduc). 2006. *Hacia el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Quito: MEC/Consejo Nacional de Educación.
- _____. 2017. *Rendición de cuentas 2016*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____. 2018a. *Rendición de cuentas 2017*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____. 2019a. *Currículo de los Niveles de Educación Obligatoria. Educación General Básica, Subnivel Medio*. Quito: Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/EGB-Media.pdf>
- _____. 2019b. *Rendición de cuentas 2018*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____. 2020a. *Currículo compactado para la emergencia*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____. 2020b. *Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____. 2020c. *Lineamientos de Educación Distrito Guayaquil Zona 8*. Guayaquil: Subsecretaría de Educación.

- _____ 2020d. *Plan de Continuidad Educativa, Permanencia Escolar y Uso Progresivo de las Instalaciones Educativas*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____ 2020e. *Currículo Priorizado*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____ 2020f. *Currículo Priorizado para la Emergencia*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____ 2020g *Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa. Lineamientos Ámbito Pedagógico Curricular*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____ 2020h. *Recomendaciones para docentes para trabajar con las fichas pedagógicas. Proyecto 1. Educación General Básica Media*. Quito: Ministerio de Educación.
- _____ 2020i. *Semana 8 (Costa 2020-2021). Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa. Educación General Básica – Subnivel Media*. Quito: Mineduc y UNESCO.
- _____ 2020j. *Semana 9 (Costa 2020-2021). Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa. Educación General Básica – Subnivel Media*. Quito: Mineduc y UNESCO.
- _____ 2020k. *Semana 10 (Costa 2020-2021). Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa. Educación General Básica – Subnivel Media*. Quito: Mineduc y UNESCO.
- _____ 2020l. *Semana 10 (Costa 2020-2021). Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa. Educación General Básica – Subnivel Superior*. Quito: Mineduc y UNESCO.
- _____ 2020m. *Proyecto 1 (Costa 2020-2021). Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa. Educación General Básica – Subnivel Media*. Quito: Mineduc y UNESCO.
- _____ 2020n. *Proyecto 1 (Costa 2020-2021). Plan Educativo Aprendamos Juntos en Casa. Educación General Básica – Subnivel Superior*. Quito: Mineduc y UNESCO.
- _____ 2020o. *Recomendaciones para docentes para trabajar con las fichas pedagógicas. Proyecto 1. Educación General Básica Superior*. Quito: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (Chile). 2020. “Fundamentación Priorización Curricular Covid-19.” Santiago de Chile: Ministerio de Educación - Gobierno de Chile.
https://curriculumnacional.mineduc.cl/614/articles-179650_archivo_01.pdf.
- Ministerio de Educación (Cuba). 2020. Gaceta Oficial No. 43 Ordinaria de 25 de Julio de 2020, No. GOC-2020-426-O43 RESOLUCIÓN. La Habana: Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Educación (Perú). 2020. “Orientaciones Pedagógicas Para El Servicio Educativo De Educación Básica Durante El Año 2020 En El Marco De La Emergencia Sanitaria Por El Coronavirus Covid-19”. Lima: Ministerio de Educación (Perú).

- Mohammed, Abdalellah O., Basim A. Khidhir, Abdul Nazeer y Vigil J. Vijayan. 2020. “Emergency Remote Teaching during Coronavirus Pandemic: The Current Trend and Future Directive at Middle East College Oman.” *Innovative Infrastructure Solutions* 5 (3): 72. <https://doi.org/10.1007/s41062-020-00326-7>.
- Murcio, Kelly, Reinaldo Rodrigues y Caio Violin. 2014. “Assessment of the Methodological Rigor of Case Studies in the Management Accounting Published in Journals in Brazil”. *R. Cont. Fin.* 26 (67): 27-42. Doi: 10.1590/1808-057x201500280.
- Musheno, Michael y Steven Maynard-Moody. 2015. “‘Playing the rules’: discretion in social and policy context”. En *Understanding Street-level Bureaucracy*, editado por Peter Hupe, Michael Hill y Aurélien Buffat, 169-185. Bristol: Policy Press.
- Musheno, Michael, Birgit Vencill Musheno, y Megan Austin. 2021. “Exploring the Prevalence and Meaning of Frontline Work in the Covid-19 Era: Implications for Policy Analysis”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 23 (1): 30-40 Doi: 10.1080/13876988.2020.1846123
- Nese, Barbara y Laura Pasquero. 2018. *Education in Emergency Policy*. Milán: Coopii.
- Nohrstedt, Daniel y Christopher M. Weible. 2010. “The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction.” *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 1 (2): 1–32. <https://doi.org/10.2202/1944-4079.1035>.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2012. *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OECD Publishing. Doi: 10.1787/9789264130852-en.
- _____. 2019. “Draft Change Management: Facilitating and Hindering Factors of Curriculum Implementation”. Documento de Trabajo, 9th Informal Working Group (IWG) Meeting, Directorate for Education and Skills, Education Policy Committee, Columbia Británica, Vancouver, 22-24 de mayo. https://www.oecd.org/education/2030-project/contact/Change_management_for_curriculum_implementation_Facilitating_and_hindering_factors_of_curriculum_implementation.pdf
- _____. 2020. *TALIS 2018 Results (Volume 1)*. París: OECD Publishing. Doi: <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2020a. “Policy Brief: Education during COVID-19 and Beyond.” <https://unsdg.un.org/es/resources/informe-de-politicas-educacion-durante-la-covid-19-y-mas-alla>.
- _____. 2020b. “The Impacts of COVID-19 on Children.” <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-children>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2020. “Crisis y Currículo durante el COVID-19: Mantención de los Resultados de Calidad en el Contexto del Aprendizaje Remoto.” (Nota temática 4.2. – Abril de 2020). <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.
- _____. 2020b. *Boletín Mayo de 2020. UNESCO Quito contribuye a los esfuerzos por la continuación de la educación en el contexto de la emergencia por el COVID-19*. Quito: UNESCO. https://issuu.com/unescoquito/docs/bolet_n_mayo_2019-covid_19
- Orozco, Juan Carlos, Alfredo Olaya y Vivian Villate. 2009. “¿Calidad de la educación o educación de calidad? Una preocupación más allá del mercado”. *Revista Iberoamericana de Educación* 51: 161-181.
- Ossenbach, Gabriela. 1993. “Estado y educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)”. *Revista Iberoamericana de Educación* 1 (1-14): https://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_mdl/lic/ED/EE/AM/06/Estado.pdf
- Ostergaard, Marie. 2019. “Street-level bureaucracy research and the specification of national culture”. En *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, editado por Peter Hupe, 102-114. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Parsons, Wayne. 2007. “Metaanálisis. Analizar el análisis”. En *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, traducido por Atenea Acevedo Aguilar, 35-115. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Peters, B. Guy. 2018. “The logic of policy design”. En *Policy Problems and Policy Design*, 1-34. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Pietarinen, Janne, Kirsi Pyhalto y Tiina Soini. 2016. “Large-scale curriculum reform in Finland- exploring the interrelation between implementation strategy, the function of reform, and curriculum coherence”. *The Curriculum Journal*, 1-20. Doi: 10.1080/09585176.2016.1179205

- Puiggrós, Adriana. 2010. “¿En qué dirección se orientará la investigación sobre cambios educativos en los próximos diez años?”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (47): 1093-1145.
- Ramrathan, Labby. 2020. “School curriculum in South Africa in the Covid-19 context: An opportunity for education for relevance”. *Prospects*, 1-10. <https://doi.org/10.1007/s11125-020-09490-1>
- Red Interinstitucional para la Educación en Situación de Emergencias (INEE). 2010. *Normas mínimas para la educación: Preparación, Respuesta, Recuperación*. Panamá: INEE.
- Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (RLOEI), del 19 de julio de 2012, de Presidencia de la República del Ecuador (Decreto Ejecutivo No. 1241).
- Reimers, Fernando y Andreas Schleicher. 2020. *Un Marco Para Guiar Una Respuesta Educativa a La Pandemia Del 2020 Del COVID-19*. Madrid: OEI.
- Reis Monteiro, A. 2010. “The right of the child to education: what right to what education?”. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 9: 1988-1992. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2010.12.433>
- Roofe, Carmel, y Christopher Bezzina. 2018. “Introduction”. En *Intercultural Studies of Curriculum*, editado por Carmel Roofe y Christopher Bezzina, 1-9. Huddersfield: Palgrave.
- Roth, André. 2014. “Estado, política pública y análisis de políticas públicas”. En *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, 23-68. Bogotá: Aurora.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1980. “The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis”. *Policy Studies Journal*, 8 (4): 538-560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Sabatier, Paul. 1986. “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48.
- Salej, Silvio, Ana Ardila y Josiane Bragato. 2016. “De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)”. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 154: 119-136. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.119>
- Salto, Dante. 2015. “Education in Latin America and the Caribbean: Systems and Research”. En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)*, editado

- por James D. Wright, 178-184. Elsevier. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.92024-5>
- Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schleicher, Andreas. 2020. “The Impact of Covid-19 on Education. Insights From Education at a Glance 2020.” Paris. <https://www.gcedclearinghouse.org/resources/impact-covid-19-education-insights-education-glance-2020?language=en>.
- Schnack, Hans-Christian. 2016. “Testing the Spaces of Discretion: School Personnel as Implementers of Minority-Language Policy in China”. *Journal of Current Chinese Affairs* 45 (1): 43-74.
- Schwartzman, Simón y Cristián Cox. 2010. *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. Santiago: Ubqar.
- Segovia, Fausto y Álvaro Andrade. 2016. “1996-2016: dos décadas de cambios en la educación”. En *Hacia una sociedad educadora. Propuestas para el debate*, editado por Adriana Arellano Albuja, 22-53. Quito: Grupo FARO.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). 2015. *Agenda Zonal. Zona 8 - Guayaquil. 2013-2017*. Quito: Senplades.
- _____. 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: Senplades.
- SITEAL. 2020. “Sistematización de respuestas de los sistemas educativos de América Latina a la crisis de la Covid-19”, https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19
- Sorensen, Tore Bernt. 2017. *School vouchers and the privileges of choice*. Bruselas: Internacional de la Educación.
- Tarabini, Aina. 2020. “¿Para qué sirve la escuela? Reflexiones sociológicas en tiempos de pandemia global”. *Revista de Sociología de la Educación -RASE* 13 (2), Especial, COVID-19, 145-155. <https://doi.org/10.7203/RASE.13.2.17135>
- Taylor, Charles. 1995. “Lichtung or lebensform”. En *Philosophical arguments*, editado por Charles Taylor: 165-181. Cambridge: Harvard University Press.
- Taylor, Ian. 2007. “Discretion and Control in Education. The Teacher as Street-level Bureaucrat”. *Educational Management Administration & Leadership* 35 (4): 555-572. Doi: 10.1177/1741143207081063.

- Thomann, Eva, Nadine van Engen y Lars Tummerts. 2018. "The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory." *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (4): 583–601.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>
- Thomas, David. 2006. "A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data". *American Journal of Evaluation*, 27 (2): 237-246. Doi: 10.1177/1098214005283748
- Timberlake, Maria T. 2014. "Weighing Costs and Benefits: Teacher Interpretation and Implementation of Access to the General Education Curriculum". *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 39 (2), 83-99. Doi: 10.1177/1540796914544547.
- Trucco, Daniela. 2014. *Educación y desigualdad en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Trochim, William. 1989. "Outcome pattern matching and program theory". *Evaluation and Program Planning*, 12 (4), 355-366. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(89\)90052-9](https://doi.org/10.1016/0149-7189(89)90052-9)
- Tummerts, Lars y Victor Bekkers. 2014. "Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion". *Public Management Review* 16 (4): 527–47.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>.
- UNICEF. 2020. *Building Resilient Education Systems beyond the COVID-19 Pandemic*. Ginebra: Oficina Regional de Unicef para Europa y Asia Central.
<https://www.unicef.org/bulgaria/media/8346/file/BGR-ECAR-considerations-education-provision-en-latest%20version-disclaimer.pdf>
- UNICEF y Mineduc. 2020. "Clúster de Educación. Estrategia de respuesta a la emergencia Covid-19".
https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/cluster_de_educacion_reunion_310320.pdf
- Vailant, Denise. 2014. "Análisis y reflexiones para pensar el desarrollo profesional docente continuo". *Educación* 1: 55-66. Doi:10.5565/rev/educar.690.
- Vallés, Josep. 2006. *Ciencia Política: Una Introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vedung, Evert. 2015. "Autonomy and Street-Level Bureaucrats' Coping Strategies". *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 2015 (2): 28643.
<https://doi.org/10.3402/nstep.v1.28643>.

- Villarroel, Jorge. 2017. “El fracaso de la formación docente”. En *La formación y el trabajo docente en el Ecuador*, coordinado por María Elena Ortiz, Eduardo Fabara, María Sol Villagómez, y Lucía Hidalgo, 83-98.
- Vught, Frans van y Harry de Boer. 2015. “Governance Models and Policy Instruments”. En *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, editado por Jeroen Huisman, Harry de Boer, David D. Dill y Manuel Souto-Otero, 38-56. Palgrave Macmillan. Doi: 10.1007/978-1-137-45617-5_3
- Wagenaar, Hendrik. “Discretion and Street-Level Practice”. En *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, editado por Tony Evans y Peter Hupe, 259-278. Cham: Palgrave Macmillan.
- Weible, Christopher M., Daniel Nohrstedt, Paul Cairney, David P. Carter, Desera A. Crow, Anna P. Durnová, Tanya Heikkila, Karin Ingold, Allan McConnell y Diane Stone. 2020. “COVID-19 and the Policy Sciences: Initial Reactions and Perspectives.” *Policy Sciences* 53 (2): 225–41. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4>.
- Weinstein, José. 2014. “La esquivia política entre las volátiles políticas docentes”. En *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, editado por UNESCO, 188-227. Santiago: UNESCO.
- Wildavsky, Aaron. 1987. “Choosing preferences by constructing institutions: A cultural study of preference formation”. *The American Political Science Review* 81: 3-22.
- Yazan, Bedrettin. 2015. “Three Approaches to Case Study Methods in Education: Yin, Merriam, and Stake”. *The Qualitative Report* 20 (2): 134-152. <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR20/2/yazan1.pdf>
- Yin, Robert. 2018. *Case Study Research and Applications. Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- Zhang, Wunong, Yuxin Wang, Lili Yang y Chuanyi Wang. 2020. “Suspending Classes Without Stopping Learning: China’s Education Emergency Management Policy in the COVID-19 Outbreak.” *Journal of Risk and Financial Management* 13 (3): 55. <https://doi.org/10.3390/jrfm13030055>.
- Zulu, Joseph Mumba, Astrid Blystad, Marte Haaland, Charles Michelo, Haldis Haukanes y Karen Moland. 2019. “Why teach sexuality education in school? Teacher discretion in

implementing comprehensive sexuality education in rural Zambia”. *International Journal for Equity in Health* 18 (116): 1-10. doi:10.1186/s12939-019-1023-1