

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA REDUCIR Y SUPERAR EL REZAGO
ESCOLAR EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA EN EL ECUADOR
(2019-2023)

Taipe Guamanarca Maribel Liliana

Asesor: Rodrigues De Caires Carlos Miguel

Lectores: Milan Paradela Taymi

Quito, agosto de 2024

Dedicatoria

A mi madre, padre y hermanos por no soltar mi mano en el camino de la vida, por motivarme e impulsarme cada día a ser mejor y darme las fuerzas necesarias para afrontar con seguridad, independencia y responsabilidad los desafíos que se presentan en la vida. Los amo.

Epígrafe

Un sistema educativo democrático, inclusivo y pluralista, genera políticas educativas capaces de transformar la realidad y asegurar el futuro de la sociedad— Álvaro Garcés Negrete

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. Marco analítico de diseño de políticas públicas	12
1.1. Diseño de la política pública	12
1.2. Los instrumentos de las políticas públicas	14
Capítulo 2. Política contra el rezago escolar en Ecuador: contextualización y antecedentes.....	16
2.1. Rezago escolar: problema complejo y multicausal en el Ecuador	16
2.2. Caracterización de la política pública educativa para reducir y superar el rezago escolar en Ecuador	20
Capítulo 3. Política contra el rezago escolar en Ecuador: análisis de la coherencia y consistencia de los instrumentos en la puesta en agenda y formulación.....	25
3.1 Análisis de los instrumentos de puesta en agenda.....	25
3.1.1. Nodalidad.....	25
3.1.2. Autoridad	27
3.1.3. Tesoro	27
3.1.4. Organización	28
3.2. Análisis de los instrumentos de formulación.....	28
3.2.1. Nodalidad.....	28
3.2.2. Autoridad	30
3.2.3. Tesoro	31
3.2.4. Organización	31
3.3. Análisis de coherencia y consistencia de instrumentos	32
Conclusiones	38
Anexos.....	43

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 2.1. Niveles educativos en Ecuador según la edad.....	16
Tabla 2.2. Rezago escolar en la educación general básica.....	18
Tabla 2.3. Rezago escolar en Educación General Básica	23
Tabla 3.1. Objetivos y metas para reducir y superar el rezago escolar	26
Tabla 3.2. Análisis de metas y atención de estudiantes con rezago escolar en el periodo 2019-2021	34
Tabla 3.3. Análisis de ejecución de presupuesto en el periodo 2019-2021	36

Gráficos

Gráfico 2.1. Tasa de rezago escolar en educación general básica periodo escolar 2018-2019 y 2022-2023.....	19
Gráfico 2.2. Estudiantes en condición de rezago escolar por área en el periodo escolar 2018-2019 a 2022-2023.....	20
Gráfico 2.3. Atención al rezago escolar en educación general básica	24

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Maribel Liliana Taipe Guamanarca, Autora de la tesina titulada “Análisis de la política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica en el Ecuador (2019-2023)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, 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, agosto de 2024



Maribel Liliana Taipe Guamanarca

Resumen

Uno de los problemas detectados en el Sistema Nacional de Educación del Ecuador es el rezago escolar, entendido como el desfase escolar de más de dos años, de una niña, niño o adolescente que se encuentra en edad escolar, según su edad cronológica. El rezago escolar es un problema complejo, ya que se relaciona con diversas causas estructurales y coyunturales.

Para solucionar este problema público, en el 2019 se diseñó la política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica en el Ecuador. Esta política se materializó a través del Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad, ejecutado en el periodo 2019-2021, y en cuyo marco se implementó el servicio educativo de Nivelación y Aceleración Pedagógica (NAP). Su objetivo ha sido brindar atención a los niños, niñas y adolescentes de 8 a 18 años en condición de rezago. El proyecto aplica la metodología multigrado y se enfoca en promover a los estudiantes dos grados en los subniveles elemental y media, y tres grados o cursos en básica superior y bachillerato.

La presente tesina realiza un análisis del diseño de la política pública, centrándose en cuatro elementos que interactúan entre sí: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención. Este estudio se enfoca en los dos primeros elementos. La causalidad distingue dos aspectos: la definición, estructuración, caracterización y priorización del problema y su inscripción en la agenda de intervención gubernamental. La instrumentación es el proceso mediante el cual se transita desde la determinación del problema a la formulación o la elección de los mecanismos eficaces que intervienen activamente en resolución.

Específicamente, en la tesina se analiza la coherencia entre objetivos y medios, o la relación entre los instrumentos y la consistencia entre instrumentos sustantivos y procedimentales como elementos indispensables del diseño efectivo de la política pública.

En este contexto, la pregunta planteada es ¿cómo se ha configurado la política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica en el Ecuador en el periodo 2019-2023? y como hipótesis se plantea que la configuración de la política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica en el Ecuador presenta baja coherencia y consistencia de los instrumentos para el cumplimiento de las metas establecidas en la puesta en agenda y formulación.

Con la finalidad de identificar los instrumentos de la política pública para reducir y superar el rezago escolar empleados en la puesta en agenda y la formulación, se utilizaron técnicas de

investigación cualitativa y cuantitativa como la revisión documental, bases de datos, informes de rendición de cuentas, modelos, guías y lineamientos educativos, acuerdos, entre otros. De la información recolectada se extrajo evidencia que permitió probar la hipótesis.

Agradecimientos

A mis profesores y profesoras de la Especialización de Diseño de Políticas Públicas, por su dedicación y compromiso a lo largo de este proceso. Su disposición para brindarme su tiempo y conocimientos han sido un verdadero motor para alcanzar mis objetivos académicos.

Al profesor Carlos Miguel Rodríguez de Caires, asesor de la tesina, por su guía y asesoramiento durante la elaboración de esta tesina. Su constante aliento y confianza en mi trabajo han sido un gran estímulo.

A mis amigos y amigas que he encontrado en este camino por la educación, por su constante apoyo y ánimo durante este proceso. Sus palabras de aliento y su compañía han sido una fuente invaluable de motivación en los momentos más difíciles. Por compartir el mismo ideal y continuar con la misión de cerrar brechas y ampliar las oportunidades para las futuras generaciones.

Introducción

El rezago escolar es un problema persistente que no se limita a un solo país o región, sino que afecta a múltiples naciones. Se considera una violación al derecho de acceso a la educación. La falta de acceso a una oferta educativa adecuada a nivel nacional y la baja calidad de la enseñanza han contribuido al aumento de niñas, niños y adolescentes en esta situación (Amaluisa 2011).

El gobierno de Ecuador identificó el rezago como un problema complejo que causa deserción y abandono del Sistema Nacional de Educación. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el 2019, 268.000 niños se encontraban fuera del sistema educativo. De este total, 187 277 tenían rezago escolar, de acuerdo con los registros del Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE) del Ministerio de Educación para el periodo 2019-2020 (UNICEF 2021).

El rezago escolar es un problema complejo, ya que tiene múltiples causas estructurales y coyunturales. Tiene diversos efectos, entre los cuales se destaca la exclusión del Sistema Nacional de Educación de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en edad escolar, quienes están obligados a estar matriculados en una institución educativa. Además, se evidencia un bajo rendimiento escolar que no cumple con los estándares mínimos requeridos para avanzar al siguiente nivel educativo. Otro fenómeno asociado es la deserción escolar, que implica el abandono de los estudios sin importar la edad o el nivel educativo alcanzado (Villalobos et al. 2015).

Para atender el rezago escolar, el Ministerio de Educación formuló el proyecto de inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad, ejecutado en el periodo 2019 – 2021, el cual incluyó el servicio educativo de Nivelación y Aceleración Pedagógica (NAP). Su objetivo es “incrementar la atención a niños, niñas y adolescentes de 8 a 18 años en condición de rezago escolar del nivel de Educación General Básica y que no participen en los servicios educativos para jóvenes, adultos y adultos mayores” (MINEDUC 2020, 22).

En este contexto, esta tesina analiza la política pública educativa enfocada en reducir y superar el rezago escolar a través de la identificación y determinación de los instrumentos de las políticas con base en la taxonomía NATO (nodalidad, tesoro, autoridad y organización). Específicamente, se presenta un análisis de coherencia y consistencia de los instrumentos de

la política pública formulados para la puesta en agenda y formulación del servicio educativo NAP. A fin de responder la pregunta: ¿cómo se ha configurado la política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica en el Ecuador en el periodo 2019-2023?, se plantea como hipótesis que la configuración de la política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica en el Ecuador presenta baja coherencia y consistencia de los instrumentos para el cumplimiento de las metas establecidas en la puesta en agenda y formulación.

Para responder a esta pregunta se utilizan técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas, buscando tener un panorama completo de la problemática que sigue latente a nivel nacional, así como identificar posibles soluciones que permitan reducir de manera sustancial la brecha de atención existente entre los niños, niñas y adolescentes.

La tesina se divide en tres secciones. En la primera se realiza un análisis del marco analítico del diseño de política pública enfocándose en la puesta en agenda y en la formulación, así como en los instrumentos de política pública. En la segunda sección se realiza una contextualización de la política educativa para reducir y superar el rezago escolar del Ecuador. En la tercera sección se presentan un análisis de la coherencia y consistencia de dicha política.

Capítulo 1. Marco analítico de diseño de políticas públicas

Este capítulo se estructura en dos secciones. Se propone una subdivisión entre el diseño de la política pública que parte del análisis teórico metodológico de la práctica política recurrente, y el análisis de los instrumentos de las políticas públicas. Este último aborda los recursos legales y técnicos utilizados para enfrentar el rezago escolar en el Ecuador.

1.1. Diseño de la política pública

El diseño de políticas públicas es pensado como la respuesta al alejamiento entre la teoría y la práctica de las políticas en función de brindar soluciones efectivas a problemas complejos como el rezago escolar. Desde el enfoque realista del diseño de políticas públicas como marco analítico, existe un interés particular en comprender cómo se pone en marcha una política pública. Para ello, se ha desarrollado un modelo de proceso causal, que incluye puesta en agenda (determinación del problema y los objetivos), formulación (elección de instrumentos alineados a los objetivos), coordinación intersectorial (relaciones entre entidades de gobierno), interacciones políticas (relaciones de poder) y resultados de la política (resultados esperados) (Fontaine 2021). Se trata de un proceso que requiere retroalimentación constante, ya que no existen etapas definidas, sino actividades que deben ser coordinadas de manera transversal.

De acuerdo con el enfoque realista, en “los diseños de políticas, interactúan cuatro elementos: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención” (Hernández 2019, 68). Esta tesina se enfocará en los dos primeros elementos. La causalidad incluye dos aspectos: la definición, estructuración, caracterización y priorización del problema y su inscripción en la agenda para establecer soluciones que más tarde se convertirán en los objetivos de la política.

En el primer aspecto, “para que una situación sea un problema, las personas deben estar convencidas de que deben hacer algo para modificarla” (Kingdon 1984, 119). Los problemas públicos son necesidades de la población que requieren ser atendidos por el gobierno para que, a través de directrices, estrategias y la toma de decisiones, se resuelva la disyuntiva existente entre el 'ser' (la situación actual) y el 'deber ser' (la situación ideal).

Existen tres niveles para la resolución de problemas. El nivel paradigmático se refiere a problemas complejos que por su naturaleza son multi causales, lo que significa que su solución radica en otros problemas. El nivel estratégico aborda los problemas que surgen de diversos contextos cuya solución debe ser integral y considerar la complejidad del entorno. El

nivel operacional se enfoca en resolver problemas que surgen de un sector específico, los cuales son resultados de política implementadas previamente en un área sectorial (Fontaine 2021). El rezago escolar que será tratado en esta tesina, al ser considerado un problema complejo, se encuentra en el nivel paradigmático.

Desde la causalidad un problema público puede ser puesto en la agenda, siempre y cuando exista una priorización o interés del gobierno en atenderlo. Para que un problema logre inscribirse en la agenda de gobierno debe cumplir con tres condiciones. La primera es que el tema debe ser de carácter público, es decir, que el único que puede resolverlo sea el gobierno como tal. El segundo es la evidencia de una brecha entre el 'ser' y el 'deber ser'. El último es que sea entendido por la autoridad para poder tratarlo (Roth 2002).

La puesta en agenda es un proceso de negociación y creación de consensos entre diferentes actores, con el propósito de generar interés político en un tema particular y movilizar recursos técnicos y económicos que permitan su atención. Este proceso marca el inicio del diseño y la formulación de la política pública.

El segundo componente del diseño de políticas como marco analítico a ser tratado en la tesina es la instrumentación. Se refiere al proceso mediante el cual se transita desde la determinación del problema a la formulación o la elección de los mecanismos que pueden intervenir activamente en su resolución. El proceso de selección de los instrumentos más apropiados requiere un examen exhaustivo de múltiples factores, incluidas las características del problema, el contexto y los resultados deseados.

La formulación se genera a través de la interacción entre diversos actores (especialistas, políticos, personal administrativo y sociedad civil), siendo el cabildeo importante para producir una cantidad de alternativas e instrumentos que permitan obtener una solución del problema. De acuerdo con Howlett y Rayner (2007), la coherencia y la consistencia son elementos cruciales en el diseño de la política pública. La coherencia depende de una adecuada selección de instrumentos de una política, es decir, consiste en la relación entre objetivos y medios, o la relación entre los instrumentos. La consistencia se genera “entre los instrumentos sustantivos, por un lado, y entre estos últimos y los instrumentos procedimentales, por el otro” (Fontaine 2015, 162).

1.2. Los instrumentos de las políticas públicas

Los instrumentos de política pública son considerados dispositivos técnicos y sociales que no solo se utilizan para implementar políticas públicas, sino que también influyen en el comportamiento del gobierno y de la población (Lascoumes y Le Gales 2007). Los instrumentos utilizan recursos de diferente tipo. Según la tipología NATO, creada por Christopher Hood, estos tipos son: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood 1983). Además, los instrumentos presentan dos dimensiones fundamentales: sustantiva, relativa a la capacidad de distribuir bienes y servicios en la sociedad, y procedimental, que se refiere a la interacción entre instituciones estatales y la sociedad (Howlett y Rayner 2007).

Los instrumentos de nodalidad o información consisten en los datos disponibles que permiten a los gobiernos influir en el comportamiento de la sociedad y tomar decisiones respecto al cumplimiento de los objetivos de la política pública. En este contexto, se pueden identificar dos roles fundamentales: los detectores, encargados de recopilar datos relevantes que servirán como base para las decisiones gubernamentales, y los efectores, responsables de comunicar las decisiones del gobierno a la sociedad, con el fin de mostrar transparencia durante el proceso de diseño de la política pública e incidir en el comportamiento de los actores no-estatales.

Los instrumentos de autoridad son las leyes y normativas que regulan los procesos. Cumplen una doble función: en primer lugar, aplican medidas coercitivas para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas por las políticas públicas, como multas o restricciones; en segundo lugar, adoptan un enfoque colaborativo al ofrecer incentivos como subsidios o beneficios fiscales con el fin de promover el comportamiento deseado por parte de los actores involucrados. Estos instrumentos, en su dimensión sustantiva, operan dentro de un marco legal establecido, que puede comprender leyes, reglamentos y políticas gubernamentales. Mientras tanto, en su dimensión procedimental, determinan los procesos a seguir para el desarrollo, la implementación y la evaluación de las políticas públicas (Fontaine 2021, 30-31).

Los instrumentos de tesoro contienen una dualidad funcional que abarca tanto la distribución como la redistribución de recursos financieros, siendo fundamentales en la gestión y asignación de presupuesto necesario para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Cuentan también con dos dimensiones: sustantiva y procedimental. La dimensión sustantiva se refiere a la recolección de fondos provenientes de los ciudadanos, principalmente a través

del sistema impositivo, pero también mediante subsidios y derechos de uso. Por otro lado, en su dimensión procedimental, se ocupan de establecer y administrar redes financieras, así como de involucrarse en procesos de cooptación de grupos de interés (Fontaine 2021, 32).

Los instrumentos de organización se relacionan con la participación directa en la política pública de entidades como el gobierno central, ministerios y niveles desconcentrados. Se refiere a la dimensión organizacional que permite la implementación de la política pública. Además, abarcan las acciones para coordinar labores con actores no estatales como las asociaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, entre otras.

En este contexto, una política coherente posibilita la maximización de resultados y la optimización de recursos para alcanzar los objetivos deseados mediante intervenciones gubernamentales. Por tanto, el éxito o fracaso del diseño de la política pública no se limita únicamente a la existencia de instrumentos, sino que también implica considerar la definición del problema y los objetivos, la identificación de los instrumentos, y la creación de relaciones e interacciones entre los actores involucrados. Además, este proceso debe llevarse a cabo en un contexto que determine la pertinencia de las políticas adoptadas y evalúe la efectividad de los instrumentos utilizados.

Capítulo 2. Política contra el rezago escolar en Ecuador: contextualización y antecedentes

2.1. Rezago escolar: problema complejo y multicausal en el Ecuador

El Sistema Educativo Ecuatoriano ha organizado la educación formal en diferentes niveles educativos, con respectivos subniveles y edades asociadas a cada uno. Esta organización considera tres niveles educativos: a) Inicial; b) Básica; y, c) Bachillerato General.

El nivel de educación inicial se subdivide en Inicial 1 e Inicial 2, etapa en la cual se socializa y se introducen las primeras actividades pedagógicas orientadas al desarrollo cognitivo y psicomotor. La Educación General Básica se divide en cuatro subniveles (preparatoria, elemental, media y superior), que fomentan el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales con el fin de que los estudiantes logren relacionarse de manera efectiva con su entorno inmediato. El último nivel educativo de la educación obligatoria es el Bachillerato, que fomenta el desarrollo de habilidades, capacidades, responsabilidades y competencias en dos opciones: a) Ciencias y/o b) Técnico, durante 3 años.

En este contexto, el rezago escolar es uno de los principales desafíos que enfrenta el Sistema Nacional de Educación en el Ecuador. Se identifica la existencia de altos niveles de rezago escolar en niñas, niños y adolescentes, lo que implica que acuden a niveles o grados educativos inferiores a los determinados para su edad (Tabla 2.1).

Tabla 1.1. Niveles educativos en Ecuador según la edad

Nivel	Subnivel	Edad
Educación Inicial	Inicial 1	Menores de 3 años
	Inicial 2	3 a 4 años
Educación General Básica	Preparatoria	5 años
	Básica Elemental	6 años a 8 años
	Básica Media	9 años a 11 años
	Superior	12 años a 14 años
Bachillerato	Bachillerato en Ciencias y Técnico	15 años a 17 años

Fuente: RGLOEI (2023).

Boniolo y Najmias (2018) argumentan que el rezago escolar es la condición en la que las niñas, niños y adolescentes no alcanzan los logros de aprendizaje esperados y no completarán sus estudios en los plazos establecidos por el Sistema Educativo.

El rezago escolar, según lo establecido en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (RLOEI), se define como “la situación de niñas, niños, adolescentes y

jóvenes con ingreso tardío al sistema educativo nacional o que han permanecido fuera del sistema por dos (2) años o más” (RGLOEI 2023, 40). Esta situación se percibe como una violación al derecho a la educación que impide el desarrollo integral de las personas. Además, se considera que la calidad de la educación no será óptima si la oferta educativa no es la adecuada a nivel nacional.

El rezago escolar es un problema complejo debido a su carácter multi causal, lo que dificulta prever los efectos de las intervenciones. Responde a causas tanto estructurales como coyunturales. Las causas estructurales, en primer lugar, incluyen la influencia de la herencia cultural, particularmente los valores y las percepciones arraigadas entre los padres de familia en las zonas rurales sobre la importancia de la educación. En segundo lugar, la situación socioeconómica de la familia, que puede influir en el acceso a los recursos educativos, transporte y alimentación escolar, así como afectar al rendimiento académico y el proceso de enseñanza-aprendizaje. En tercer lugar, las crisis económicas y la necesidad de generar ingresos para el hogar, que ha llevado a las niñas, niños y adolescentes a abandonar o postergar sus estudios para incorporarse de manera temprana al mercado laboral. En cuarto lugar, la oferta educativa, de manera específica en las zonas rurales, ya que muchas de las instituciones educativas se encuentran dispersas geográficamente, son unidocentes y llegan hasta el nivel de Educación General Básica, lo que limita el acceso a la educación hasta el Bachillerato (Bracho 1990, 25).

Entre las causas coyunturales, la primera son los estilos de enseñanza - aprendizaje, ya que cada niña, niño o adolescente tiene diferentes maneras de aprender, por lo que usar un solo método de enseñanza-aprendizaje puede afectar su rendimiento escolar. La segunda, el clima de aula, que incluye la inseguridad y el *bullying* dentro de las instituciones educativas. La tercera, la pandemia por el COVID-19, que ocasionó la suspensión a nivel nacional de las clases presenciales y propuso un cambio de modalidad presencial a distancia (virtual), en un escenario de falta de acceso a recursos tecnológicos e internet. La cuarta es la falta de profesionalización y capacitación continua a los docentes que supere lo tradicional y específico, es decir, en estrategias de enseñanza-aprendizaje, evaluación y manejo de la disciplina en aula, que les permita ser actores de cambio en el Sistema Nacional de Educación. La quinta es el alto nivel de violencia y la captación por parte del crimen organizado, de acuerdo con datos del Ministerio de Educación para el periodo lectivo 2022-2023, alrededor de 53.000 estudiantes no se matricularon en la región costera del Ecuador, ya

que se han visto obligados a dejar las aulas para unirse a organizaciones delictivas y relacionarse con delitos como tenencia ilegal de armas, sicariato, robo y otros aspectos asociados al crimen organizado (Mendoza y Zuñiga 2017).

Las consecuencias del rezago escolar son la exclusión del sistema educativo (se encuentran fuera del sistema a pesar de estar en edad escolar), el bajo rendimiento (no alcanzan los logros de aprendizaje mínimos para ser promovidos) y el abandono escolar (abandonar los estudios sin importar la edad o el nivel educativo alcanzado). Estas problemáticas tienen un impacto negativo en el desarrollo individual y social de las niñas, niños y adolescentes. Por consiguiente, resulta imperativo abordar esta problemática de manera integral, implementando políticas y programas que promuevan la equidad y la inclusión en el ámbito educativo.

Durante los periodos analizados (Tabla 2.2) desde 2018-2019 hasta 2022-2023, se observa una tendencia a la disminución del número de estudiantes en condición de rezago. Por consiguiente, resulta importante examinar la consistencia de los instrumentos y la coherencia entre los objetivos e instrumentos. En los periodos antes mencionados se evidencia el registro total de 15.505.196 estudiantes matriculados en el Sistema Nacional de Educación, de entre los cuales se registraron un total de 437.980 casos de rezago escolar. Además, se evidencia una disminución de aproximadamente 55,04 % en el número total de estudiantes con rezago, en comparación con los casos registrados durante el periodo escolar 2018-2019. Este hallazgo sugiere una aparente mejora general en la situación del rezago escolar.

Tabla 2.2. Rezago escolar en la educación general básica

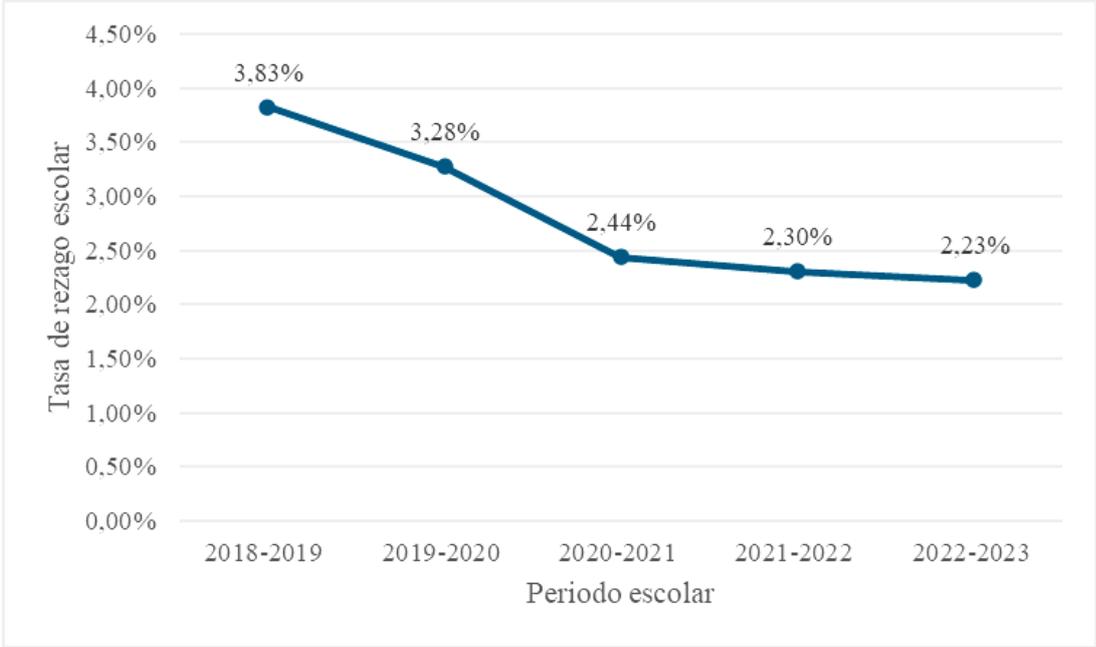
Periodo escolar	Total estudiantes matriculados (1ero a 10mo EGB)[1]	Total de estudiantes con rezago (1ero a 10mo EGB)
2018-2019	3.168.082	121.199
2019-2020	3.157.496	103.442
2020-2021	3.113.824	75.824
2021-2022	3.072.626	70.812
2022-2023	2.993.168	66.703
Total	15.505.196	437.980

Elaboración de la autora a partir de los datos obtenidos del trabajo de campo, 2023.

La tasa de rezago escolar ha disminuido de manera consistente en cada período escolar desde 2018-2019 hasta 2022-2023 (Gráfico 2.1), lo que tiene referencia con la disminución de la matrícula. Sin embargo, resulta interesante analizar si la política pública para reducir y

superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica es coherente y consistente con las metas propuestas y, por ende, existe una reducción del número de estudiantes con rezago escolar o esta presunta mejoría está relacionada con la reducción del número de estudiantes matriculados en el Sistema Nacional de Educación.

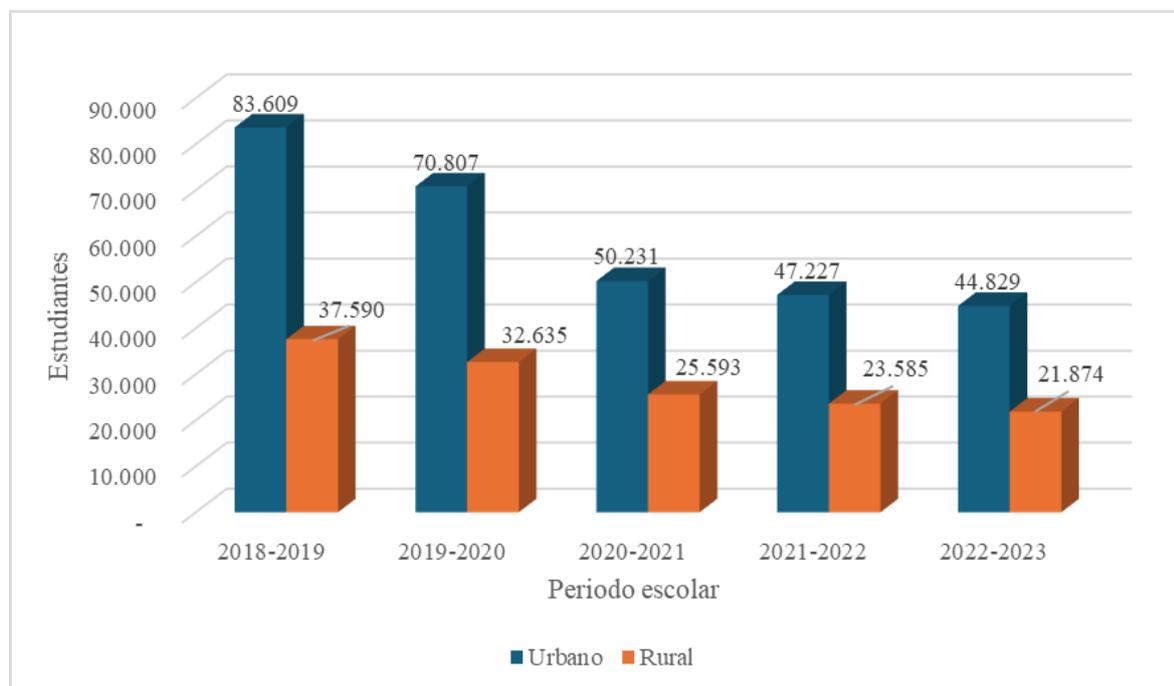
Gráfico 1.1. Tasa de rezago escolar en educación general básica periodo escolar 2018-2019 y 2022-2023



Elaboración de la autora a partir de los datos obtenidos del trabajo de campo, 2023.

Tanto en áreas urbanas como rurales, se observa una reducción en el número total de estudiantes con rezago escolar a lo largo del período escolar analizado (Gráfico 2.2). A pesar de que esta disminución es notoria en ambos casos, los datos muestran de manera constante que el número de estudiantes con rezago es más elevado en el área urbana que en el área rural. Estos datos resaltan la importancia de comprender el rezago escolar y los desafíos específicos en cada contexto. Aunque tanto las áreas urbanas como las rurales se enfrentan a problemas de rezago escolar, las políticas públicas diseñadas para abordarlo podrían requerir adaptaciones que consideren las diferencias entre ambos entornos. En otras palabras, lo que puede resultar efectivo en un contexto podría no serlo en otro, por lo que es crucial evaluar la viabilidad y efectividad de las políticas públicas.

Gráfico 2.2. Estudiantes en condición de rezago escolar por área en el periodo escolar 2018-2019 a 2022-2023



Elaboración de la autora a partir de los datos obtenidos del trabajo de campo, 2023.

En cuanto al rezago escolar, las políticas públicas deben centrarse en fomentar la reducción de niñas, niños y adolescentes en esta condición, dado que la misma suele tener repercusiones negativas en su desarrollo integral y social. Es fundamental comprender que las políticas públicas destinadas a reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica deben abordarse de manera integral, mostrando consistencia y coherencia entre los instrumentos utilizados y teniendo en consideración el contexto y la complejidad inherente al problema.

2.2. Caracterización de la política pública educativa para reducir y superar el rezago escolar en Ecuador

Las políticas públicas educativas enfrentan desafíos y oportunidades dentro del sector educativo mediante la implementación de acciones concretas y estratégicas, adaptadas al contexto y las particularidades de la población. Estas acciones están diseñadas para abordar problemas específicos y trabajar hacia metas relacionadas con el acceso, la continuidad y la titulación de las niñas, niños y adolescentes (Arcos y Espinosa 2008).

La formulación de las políticas públicas educativas busca “transformar problemas educativos (problemas públicos), la cual está condicionada por entornos institucionales, actores y factores sociales que deben adaptarse y transformarse periódicamente” (Guayasamin 2017, 15). Por lo tanto, es crucial la interacción entre diversos actores, tales como los ministerios, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, padres y madres de familia, docentes y estudiantes.

Ponce y Falconí (2023, 16) sostienen que “la política pública atraviesa tensiones entre el discurso y lo que efectivamente se implementa”. Plantean que es crucial establecer conexiones entre la educación formal y no formal para abordar de manera efectiva el rezago escolar, así como crear una articulación entre los niveles desconcentrados para que la formulación de la política pública se origine en las aulas.

Para atender el rezago escolar, en 2016 el gobierno identificó este problema y lo etiquetó como un tema de interés público que exigía una atención urgente. Se evidenció una estrategia de anticipación en la agenda política al reconocer la necesidad de abordar el rezago escolar en niñas, niños y adolescentes de Educación General Básica de manera prioritaria.

Como parte de esta respuesta, se implementó la estrategia educativa 'semilla' por parte del Ministerio de Educación desde septiembre de 2016 hasta marzo de 2017. Esta estrategia se concibió como una medida de corto plazo para abordar las necesidades inmediatas de la población afectada por el terremoto.¹ Su objetivo fue “atender a los niños y niñas de 8 a 14 años con rezago escolar de las provincias de Manabí y Esmeraldas en 7 distritos educativos” (MINEDUC 2020, 10), identificados como áreas de mayor impacto del desastre natural. Es preciso señalar que no existe información disponible del número de estudiantes atendidos por la estrategia.

El Ministerio de Educación llevó a cabo una estrategia educativa durante el año lectivo 2017-2018, en el régimen Sierra - Amazonía, con el objetivo de reducir el rezago escolar. Esta iniciativa se aplicó en 11 distritos educativos ubicados en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Morona Santiago, Napo, Pastaza, Pichincha, Imbabura y Sucumbíos. Se logró atender a 290 estudiantes de Educación General Básica de un total de 126 250 niñas, niños y

¹ El 16 de abril de 2016, Ecuador sufrió un terremoto con una magnitud de 7,8 en la escala de Richter, con epicentro en la parroquia de Pedernales, lo que afectó a las provincias de Manabí y Esmeraldas. Los impactos causados afectaron viviendas, infraestructuras, carreteras y servicios básicos en la región afectada.

adolescentes en condición de rezago escolar (MINEDUC 2020,10). La intervención tuvo un limitado alcance, contando con la infraestructura de 21 instituciones educativas y 24 docentes. Estas estrategias situaron el rezago escolar en la agenda del gobierno. En 2018, el Ministerio de Educación incluyó en la Agenda Regulatoria 2018-2021 como uno de sus objetivos estratégicos ampliar la cobertura del servicio educativo en todas sus modalidades y niveles. Además, se estableció como objetivo regulatorio “mejorar el acceso de niñas, niños y adolescentes a todos los niveles del Sistema Nacional de Educación, disminuyendo la brecha de rezago y deserción escolar” (MINEDUC 2018, 26). De esta manera, se priorizó la atención a los estudiantes de 8 a 14 años con rezago escolar.

Además, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2018, desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) evidenciaron que el “5,2 % de los estudiantes de 15 años se encuentran matriculados en grados inferiores a los establecidos para su edad” (INEVAL 2018, 125). Estos resultados han sido utilizados para analizar la situación del Sistema Nacional de Educación y diseñar políticas públicas orientadas a la mejora constante de la calidad de la educación.

Estos instrumentos condujeron a que en 2019 se emitiera el dictamen de prioridad para el Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad, ejecutado en el periodo 2019 – 2021, en cuyo marco se implementó el servicio educativo NAP. El objetivo de este proyecto era aumentar la atención a las niñas, niños y adolescentes de 8 a 18 años en condición de rezago escolar, que no estén inscritos en programas de educación para jóvenes, adultos y adultos mayores (MINEDUC 2020, 22).

El servicio educativo NAP busca instituir condiciones equitativas en el ámbito y garantizar derechos educativos de niñas, niños y adolescentes que enfrentan situaciones de rezago o desfase escolar. Para ello, se han establecido procesos de enseñanza-aprendizaje que permitan la nivelación, aceleración pedagógica y procesos socioemocionales, integrando asimismo la elaboración de proyectos de vida como componente esencial en el nivel de Educación General Básica (MINEDUC 2020, 18).

El objetivo del servicio educativo se planteó desde una perspectiva socioeducativa. La intención es evitar que el proceso se encaje exclusivamente en lo educativo, sino más bien tener una visión orientada hacia la restitución de derechos. Por consiguiente, la finalidad es: “Contribuir al acceso, permanencia, aprendizaje, promoción y reinserción de niños, niñas y

adolescentes en el sistema escolar, eliminando o atenuando su condición de rezago escolar” (MINEDUC 2020, 18).

El servicio educativo está dirigido a niñas, niños y adolescentes en edad escolar, de manera específica entre los 8 a 18 años, con escolaridad inconclusa, que no han culminado la educación general básica y/o bachillerato (oferta en ciencias); que se encuentran fuera y dentro del sistema educativo en condición de rezago escolar, entre 2 a 6 años con relación a la edad oficial del grado que cursan. Para identificar a la población objetivo, se consideró la edad de rezago (Tabla 2.3)

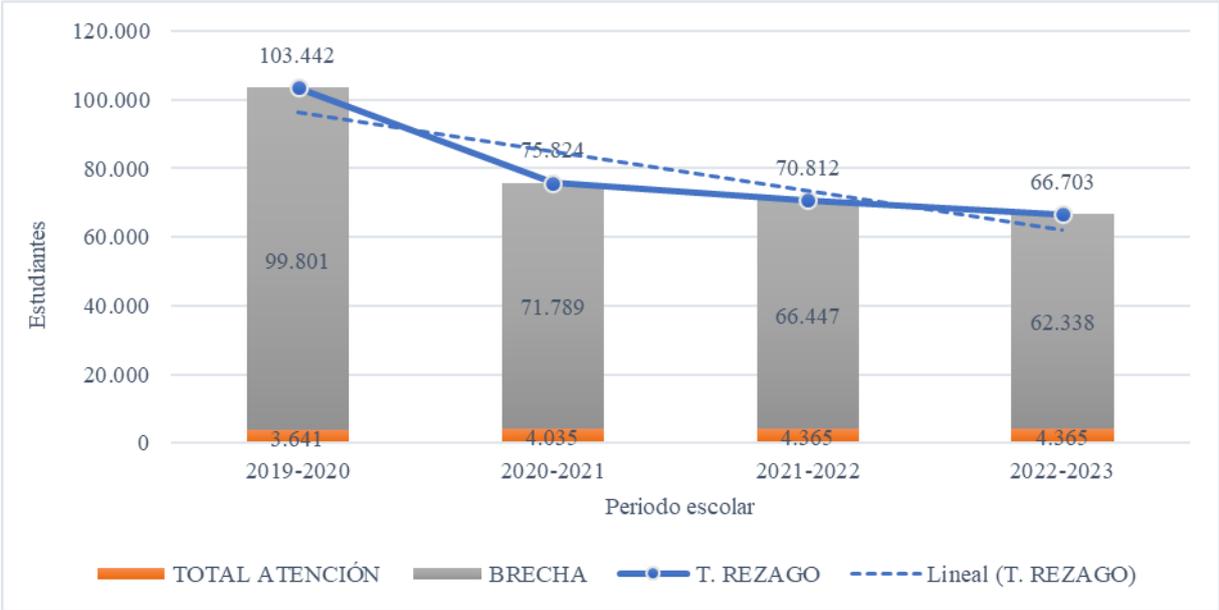
Tabla 3.3. Rezago escolar en Educación General Básica

Grado/Curso	Nivel de educación									
	Educación general básica (BG)							Bachillerato		
	Subnivel de educación									
	Elemental		Media		Superior					
2do	3ro	4to	5to	6to	8vo	9no	1ro BG	2do BG	3ro BG	
Edad rezago escolar	8 a 14 años	9 a 14 años	10 a 14 años	11 a 14 años	12 a 14 años	14 a 18 años	15 a 18 años	17 años	18 años	19 años

Fuente: MINEDUC (2023).

Se evidencia que las atenciones proporcionadas a través del servicio educativo NAP son mínimas en comparación con el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en condición de rezago escolar, existiendo una brecha de atención cercana al 93% por año (Gráfico 2.3). Por lo tanto, es importante analizar la baja coherencia y consistencia de los instrumentos de política pública, lo cual impide el cumplimiento de metas establecidas en la puesta en agenda y formulación de las políticas públicas destinadas a reducir y superar el rezago escolar.

Gráfico 3.3. Atención al rezago escolar en educación general básica



Elaboración de la autora a partir de los datos obtenidos del trabajo de campo, 2023.

Capítulo 3. Política contra el rezago escolar en Ecuador: análisis de la coherencia y consistencia de los instrumentos en la puesta en agenda y formulación

3.1 Análisis de los instrumentos de puesta en agenda

3.1.1. Nodalidad

En 2018, el Ministerio de Educación contaba con 13 objetivos estratégicos, uno de los cuales era el incremento de la cobertura en Educación General Básica. En la Agenda Regulatoria 2018-2021, se identificaron diversas problemáticas en el sector educación. Durante el proceso de priorización, se tomó en cuenta la corresponsabilidad institucional y las recomendaciones técnicas para dar prioridad en la agenda al rezago escolar, identificado como una de las causas de la deserción. Se estableció como objetivo regulatorio “optimizar el acceso de niñas, niños y adolescentes a los distintos niveles del Sistema Nacional de Educación, reduciendo la brecha de rezago y deserción escolar” (MINEDUC 2018).

El rezago escolar se inscribió en la agenda gubernamental a través del Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021, específicamente en el objetivo 6, que se centra en “desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural” (SENPLADES 2017, 87). Dentro de este plan, el objetivo 6.6 establece “aumentar la tasa neta de asistencia ajustada a Educación General Básica en el área rural del 95,28 % al 96,4 % para 2021” (SENPLADES 2017, 87), meta que se esperaba alcanzar mediante la reducción del rezago escolar.

El estudio PISA 2018 evaluó el nivel de conocimientos y habilidades esenciales en las áreas de Matemáticas, Lenguaje y Ciencias que habían adquirido los estudiantes que estaban cerca de finalizar la educación obligatoria. Este programa es relevante para la puesta en agenda ya que determinó que 5,2 % de los adolescentes de 15 años se encontraban en niveles educativos inferiores a los establecidos para su edad. Es importante señalar que esta evaluación se enfocó únicamente en este segmento de la población, sin abordar el porcentaje de personas con rezago escolar en otros grupos de edad.

El Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad es el instrumento en el cual se plasmaron los objetivos y metas específicas para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica (Tabla 3.1).

Tabla 4.1. Objetivos y metas para reducir y superar el rezago escolar

Objetivos	Metas
Incrementar la asistencia en Educación General Básica y reducir la pobreza multidimensional	Aumentar la tasa neta de asistencia ajustada a Educación General Básica en el área rural del 95,28 % al 96,4 % Contribuir a disminuir la tasa de pobreza multidimensional del 34,6% al 27,4%
Disminuir la cantidad de estudiantes de 8 a 18 años que se encuentran rezagados en su educación en el nivel de Educación General Básica	Para fines de 2021, el servicio educativo NAP aumentará a 13,320 el número de estudiantes atendidos en condición de rezago escolar de los subniveles de Educación General Básica en instituciones fiscales
Elaborar y ejecutar un modelo de Nivelación y Aceleración Pedagógica dirigido a la atención de niñas, niños y adolescentes (de 8 a 18 años) en situación de rezago escolar en el nivel de Educación General Básica	Para finales de 2019, se espera contar con 5 instrumentos que incluyan los lineamientos técnicos para la implementación servicio educativo NAP Para finales del 2021, el 100 % de las aulas destinadas a la nivelación y aceleración dispongan de material didáctico adecuado
Fortalecer la capacidad técnica institucional para realizar la implementación y seguimiento del servicio educativo NAP	Para finales del 2021, se pretendía capacitar al 100 % de docentes en la metodología multigrado de nivelación y aceleración de Educación General Básica

Elaboración de la autora a partir de los datos obtenidos del trabajo de campo, 2023.

Los registros administrativos del Ministerio de Educación proporcionan datos del AMIE y del Sistema de Gestión de Instituciones e Instituciones Educativas con corte a diciembre 2023, de los periodos lectivos 2017-2018 y 2022-2023, y contienen información sobre el número de estudiantes en educación ordinaria con rezago escolar, desde primer grado a decimo de Educación General Básica. Estos datos han servido como línea base para el diseño de la política pública y han contribuido a la continuidad en el proceso de formulación. Sin embargo, cabe destacar que esta información no es de acceso público.

En el año 2021, el Ministerio de Educación estableció dentro del eje “Encontrémonos” el objetivo estratégico institucional “incrementar la reinserción con una nivelación escolar, que promueva la permanencia, promoción y culminación de los estudios” (MINEDUC 2021, 158), el cual se encuentra alineado con el objetivo 7 que busca promover una educación de calidad en todos los niveles del Sistema Nacional de Educación. La meta es reducir la tasa de abandono escolar nacional de 1,77 % a 1,60 % en el periodo lectivo 2022-2023. Además, se ha establecido como indicador el “porcentaje de Instituciones Educativas ordinarias de

sostenimiento fiscal con nivelación educativa en Educación General Básica” (MINEDUC 2021, 161). Al respecto, se ha proyectado un aumento en la meta, pasando del 15,62 % en 2021 al 20,16 % en 2023, de las instituciones educativas que registran estudiantes en el nivel de Educación General Básica.

3.1.2. Autoridad

Para el diseño de una política pública orientada a reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica, es imprescindible contar con un marco legal sólido. El Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2017-00042-A emitido el 12 de mayo de 2017, se centró en garantizar el acceso y la culminación del proceso educativo para la población en situación de rezago escolar, mencionando de manera general a la población objetivo, aunque en la actualidad se encuentra derogado.

Como instrumento de autoridad a nivel macro, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en sus artículos 28 y 344, establece la obligatoriedad de la educación en todos los niveles y asigna la responsabilidad de formular la política pública educativa a la autoridad competente.

A nivel constitutivo, la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el artículo 50 determina que el gobierno es el encargado de emitir políticas, planes, programas y servicios para la atención de las niñas, niños y adolescentes con desfase escolar.

Ni la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 ni el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2015 establecen una definición específica de rezago escolar o regulaciones cruciales y específicas para el diseño de la política pública.

3.1.3. Tesoro

Con el objetivo de atender las necesidades educativas de niños, niñas y adolescentes entre los 8 y los 18 años que presentan rezago escolar, se asignaron recursos para la implementación de proyectos de inversión identificados como prioritarios. Entre estos proyectos, destaca el denominado Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad.

La distribución de estos fondos se detalla de la siguiente manera: \$582.546,64 destinados al año 2019, \$12.933.692,68 asignados para el año 2020 y la misma cantidad para el año 2021, conformando un presupuesto total de \$26.449.932,00 para el periodo 2019-2021.

Este proyecto consta de tres componentes. Para esta tesina se analiza el segundo componente dedicado a la atención de niñas, niños y adolescentes con rezago escolar. Para este fin, se destinaron \$5.667.940.01, los cuales fueron utilizados para la validación de guías de metodología multigrado, adquisición de material didáctico y contratación de personal para la implementación del servicio educativo.

3.1.4. Organización

Como instrumento de organización, el Acuerdo N° 020-12 promulga el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación. En este contexto normativo, el artículo 21 del estatuto designa a la Dirección Nacional de Educación Inicial y Básica como la entidad encargada de “garantizar la coordinación y transversalidad de las políticas, objetivos, estrategias, normativas y directrices, así como la representación de los niveles de educación inicial y básica” (MINEDUC 2012, 25). Además, dicho acuerdo establece de manera detallada las responsabilidades y atribuciones correspondientes a los niveles desconcentrados en el ámbito de la gestión educativa.

3.2. Análisis de los instrumentos de formulación

3.2.1. Nodalidad

Durante el proceso de recopilación de datos, se identificaron las publicaciones de estadística educativa del Ministerio de Educación. Estas publicaciones no incluyen información de las niñas, niños y adolescentes en condición de rezago escolar en los diferentes periodos escolares.

De igual manera, la página de Datos Abiertos del Ministerio de Educación ofrece una amplia gama de datos relacionados con la cobertura en instituciones educativas, así como sobre la cantidad de estudiantes y docentes. Sin embargo, no se encuentra información específica acerca de los estudiantes de Educación General Básica en condición de rezago, docentes o instituciones educativas que están implementando el servicio educativo NAP.

Los informes narrativos de rendición de cuentas proporcionan información sobre el porcentaje de rezago escolar en bachillerato y Educación General Básica. Estos informes del 2019 al 2023 incluyen el número de niñas, niños y adolescentes con rezago escolar que fueron atendidos por el servicio educativo NAP.

Debido a la ausencia de una plataforma o módulo para la inscripción, matrícula y promoción de los estudiantes en condición de rezago escolar, se recurre a un proceso manual para

recopilar la información sobre el número de estudiantes. Este proceso implica solicitar los datos a través del Sistema de Gestión Documental Quipux a las Coordinaciones Zonales y Subsecretarías de Educación de manera periódica. Una vez recabada la información, ésta es consolidada en matrices de excel por la Dirección Nacional de Educación Inicial y Básica, tal como lo evidencia el Memorando Nro. MINEDUC-SEEI-2022-00943-M emitido el 03 de agosto de 2022.

Sin embargo, es importante señalar que este proceso presenta ciertas inconsistencias. El cierre del proyecto de inversión ha ocasionado la supresión del rol del analista territorial, quien antes se encargaba de garantizar el cumplimiento de las directrices de la planta central y coordinaba las acciones para recopilar y remitir la información solicitada. Esta falta de supervisión directa ha contribuido a la aparición de errores y discrepancias en los datos proporcionados.

Antes de la implementación del proyecto, la falta de un modelo de nivelación y aceleración pedagógica para abordar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica representaba un desafío significativo. Esta carencia aumentaba la probabilidad de abandono escolar y el riesgo de que los estudiantes enfrentaran continuos fracasos educativos. Sin embargo, con la ejecución del proyecto, se introdujo el Modelo Nacional de Gestión y Atención para el servicio NAP. Este modelo se diseñó con una perspectiva socioeducativa, buscando ir más allá de lo educativo para abordar la restitución de derechos.

El objetivo de esta política pública es “instaurar entornos de igualdad efectiva para niñas, niños y adolescentes que enfrentan rezago escolar” (MINEDUC 2020, 18). Este enfoque no solo busca mejorar la calidad de la educación, sino también garantizar el acceso equitativo y la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, independientemente de su situación de rezago escolar.

Aunque se reconoce la importancia del rol docente en la ejecución del servicio educativo NAP, no se dispone de datos históricos que detallen el número de docentes actualmente involucrados en el servicio, ni de aquellos necesarios para alcanzar los objetivos planteados. En el marco del modelo establecido, se establece que cada docente deberá responsabilizarse de un máximo de 20 estudiantes por aula.

3.2.2. Autoridad

Al analizar la información relacionada con el instrumento de autoridad, se observa que en los últimos cinco años el Ministerio de Educación ha emitido varios acuerdos con el fin de enmarcar la política pública dentro de la normativa vigente.

El Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2019-00057-A, emitido el 23 de agosto de 2019, constituye un marco normativo crucial para regular los servicios educativos extraordinarios. En su artículo 9, este acuerdo detalla específicamente el servicio educativo NAP.

Por su parte, el acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A, emitido el 18 de mayo de 2021, representa una modificación al acuerdo Número MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A, promulgado el 22 de abril de 2020. Este último fue diseñado con el propósito de regular y asegurar el acceso, permanencia y titulación en el proceso educativo de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y rezago escolar, ofreciendo una definición precisa del concepto de rezago escolar.

Además, es importante destacar que antes de la implementación del proyecto de inversión, la atención a las niñas, niños y adolescentes con rezago escolar se basaba en los instrumentos curriculares desarrollados para el servicio de Básica Superior Flexible (EBJA), dirigidos a jóvenes, adultos y adultos mayores con escolaridad inconclusa que han estado fuera del sistema educativo. Sin embargo, con el propósito de elevar la calidad del servicio educativo y crear un instrumento específico aplicable en las aulas, se elaboraron los lineamientos curriculares para el servicio educativo extraordinario NAP.

Estos lineamientos fueron desarrollados tomando como base el currículo nacional de educación, abordando diversas “áreas de conocimiento como Lengua y Literatura, Matemáticas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación Cultural y Artística, e Inglés” (MINEDUC 2020c ,8-9). Además, establece como metodología de enseñanza - aprendizaje la utilización de aulas multigrado.

De igual forma, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, emitido en febrero de 2023, en su artículo 124, incorpora el concepto de rezago o desfase escolar. Este término se define en el reglamento como “la condición en la que se encuentran niñas, niños, adolescentes y jóvenes que ingresan tardíamente al sistema educativo nacional o que han permanecido fuera del mismo por un período de dos (2) años o más” (RGLOEI 2023, 40).

Finalmente, con la emisión del acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-00080-A, con fecha del 17 de noviembre de 2023, se instituye la normativa destinada a regular el servicio educativo NAP. Este marco normativo tiene como objetivo primordial garantizar que las niñas, niños y adolescentes cuenten con “acceso equitativo, permanencia, continuidad y promoción; y, proporcione un proceso de aprendizaje adecuado y eficaz dentro del ámbito del Sistema Educativo Nacional” (MINEDUC 2023, 4).

3.2.3. Tesoro

La Constitución estableció que el presupuesto de educación debía aumentar cada año en un 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB) hasta alcanzar el 6% del PIB del año anterior. Sin embargo, según datos del Ministerio de Finanzas, los presupuestos asignados no han logrado cumplir con este objetivo. El presupuesto asignado para educación en el año 2022 fue de \$4 861.1 millones, lo que representa el 4.58 % del PIB nominal de 2021. Para el año 2023, el gobierno destinó \$5 583.4 millones, equivalente al 4.8 % del PIB nominal de 2022 (Tapia 2023).

En este contexto, a partir de 2022 y con la finalización de la ejecución del proyecto de inversión, se realizó una calibración del instrumento de tesoro con el propósito de asegurar la continuidad del servicio educativo. En este marco, el pago de sueldos y prestaciones de los docentes y personal administrativo fueron transferidos a gasto corriente. Esta medida implicó que el financiamiento del servicio educativo ya no dependa de fondos provenientes de organismos internacionales.

3.2.4. Organización

El Modelo Nacional de Gestión y Atención para el Servicio de Nivelación y Aceleración Pedagógica, en su componente de acceso, establece las funciones de los diversos participantes que intervienen en la ejecución del servicio educativo. Entre los actores involucrados se encuentran personal de planta central y sus niveles desconcentrados, así como otras entidades interesadas en atender a niños, niñas y adolescentes que presentan rezago escolar. Este enfoque integral persigue asegurar una implementación efectiva de la política pública.

Por otra parte, la guía de seguimiento, acompañamiento y monitoreo del servicio extraordinario NAP detalla los procesos que deben llevar a cabo la Dirección Nacional de Educación Inicial y Básica, las Coordinaciones Zonales, las Subsecretarías de Educación, las

Direcciones Distritales y los analistas territoriales para el seguimiento y monitoreo de la implementación del servicio educativo NAP.

Es importante destacar que los analistas territoriales cumplían un papel fundamental en territorio durante la ejecución del proyecto de inversión. Sin embargo, con el cierre de dicho proyecto, esta figura desapareció, lo que conllevó la transferencia de las responsabilidades de coordinación y remisión de información a los analistas zonales. Esta situación ha generado dificultades en el seguimiento y monitoreo de la implementación del servicio educativo.

En el año 2022, se suscribió un convenio específico de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Educación y el Centro de Desarrollo y Autogestión - DYA, con el propósito de establecer cinco programas educativos (Reinserción Escolar, Apoyo Escolar, Nivelación y Aceleración Pedagógica, Prevención y Erradicación Infantil, y Escuelas de Bienvenida) en beneficio de estudiantes ecuatorianos y migrantes de Venezuela, priorizando a aquellos que se encuentran fuera del Sistema Educativo. Como parte de este convenio, se llevó a cabo la capacitación de 270 maestros, tutores y mentores, quienes recibieron certificación por parte de la Universidad Andina Simón Bolívar.

3.3. Análisis de coherencia y consistencia de instrumentos

Para que una política pública sea exitosa, debe existir coherencia entre los instrumentos utilizados y los objetivos esperados a través de la intervención del gobierno. Además, se requiere consistencia de los instrumentos NATO entre sí en función de alcanzar una política eficiente y efectiva, optimizando así los recursos del Estado.

La política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica está ganando fuerza a medida que avanza su implementación en el Sistema Educativo Ecuatoriano. No obstante, en la tesina se han identificado varios problemas en dos momentos del diseño de la política pública: la puesta en agenda y la formulación.

Durante la puesta en agenda se analiza la relación con la causalidad del problema y su coherencia con los objetivos establecidos, considerando que los objetivos del proyecto de inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad están relacionados con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

En el plan mencionado, el objetivo 1 estaba orientado a asegurar una vida digna para la población con una meta para el año 2021: “contribuir a la reducción del 34,6% al 27,4 % de la tasa de pobreza multidimensional” (SENPLADES 2017, 58). Sin embargo, según datos de la

ENEMDU hasta el año 2021, la tasa de pobreza multidimensional incrementó del 34,6% al 39,2%, lo que evidencia el incumplimiento del objetivo global debido a la ausencia de un trabajo coordinado entre instituciones que conformaban el Gabinete Sectorial de lo Social, tales como: Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Ambiente y Agua; Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; Ministerio de Ambiente y Agua; y, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

En este contexto, el Ministerio de Educación realizó diferentes acciones que contribuyeron al cumplimiento de la meta establecida. Entre estas acciones se destacan la vinculación de 267 docentes al servicio educativo NAP y la atención brindada a 4 365 niñas, niños y adolescentes de 8 a 18 años en condición de rezago escolar en los subniveles elemental, media y superior de Educación General Básica a nivel nacional. Además, se realizaron jornadas de fortalecimiento pedagógico, que incluyeron el acompañamiento pedagógico a los 267 docentes NAP en la elaboración de fichas de aprendizaje y su participación en cursos y jornadas de capacitación técnica. Es importante resaltar que dentro de estas iniciativas se capacitó a 67 docentes en el taller de contención emocional del servicio NAP, con el apoyo de la ONG Desarrollo y Autogestión (DYA) para mejorar la calidad de la educación.

Además, se identificaron ciertas dificultades que han impedido el cumplimiento de esta meta. Entre ellas, se destaca la presencia de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, que generó la suspensión de las actividades presenciales en las instituciones educativas, ocasionando interrupciones en el desarrollo de las actividades educativas. La limitada accesibilidad y cobertura del servicio de internet en las zonas rurales ha dificultado el acceso a la educación virtual. Asimismo, se ha observado un incremento en el abandono escolar, ya que muchos niños y adolescentes se ven obligados a trabajar desde una edad temprana para mantener a la familia.

De manera similar, el objetivo 6 se enfocó en el desarrollo de capacidades para el Buen Vivir Rural y establecía como meta para el 2021 “contribuir al incremento del 95,28% al 96,4% la tasa neta de asistencia ajustada a Educación General Básica en el área rural” (SENPLADES 2017, 87). Sin embargo, de acuerdo con datos de la ENEMDU hasta el año 2021, la tasa neta de asistencia disminuyó del 95,28% al 93,50%.

En este contexto, el Ministerio de Educación implementó una serie de acciones estratégicas para el cumplimiento de la meta mencionada, entre las cuales se destacó la implementación

del servicio educativo NAP en instituciones unidocentes, bidocentes y pluridocentes a nivel nacional, con la vinculación de 111 docentes en zonas con alta dispersión geográfica. Este servicio brindó atención a 1 210 niñas, niños y adolescentes en condición de rezago escolar en zonas rurales.

Sin embargo, una de las principales limitaciones para el cumplimiento de la meta fue la disponibilidad de recursos presupuestarios, que resultaron ser insuficientes para la contratación de docentes necesarios para cubrir todas las áreas geográficas y atender adecuadamente las necesidades educativas de la población objetivo.

Entre las metas establecidas para reducir y superar el rezago escolar, el Proyecto de inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad fijó, para el año 2021, la atención de 13.320 estudiantes en condición de rezago escolar (Tabla 3.2). Sin embargo, se ha constatado que la cobertura real fue de 12.041 estudiantes, lo que sugiere un desfase respecto a la meta inicialmente propuesta. Este desfase revela una mayor concentración de la atención a niñas, niños y adolescente en condición de rezago escolar en la Zona 4 (Santo Domingo de Tsáchilas y Manabí), Zona 7 (El Oro, Loja y Zamora Chinchipe) y Zona 9 (Distrito Metropolitano de Quito).

Tabla 5.2. Análisis de metas y atención de estudiantes con rezago escolar en el periodo 2019-2021

Zona	2019			2020			2021		
	Meta	Atención	%	Meta	Atención	%	Meta	Atención	%
1	1.705	690	40.47	1.705	819	48.04	1.705	821	48.15
2	490	308	62.86	490	435	88.78	490	518	105.71
3	326	46	14.11	326	125	38.34	326	111	34.05
4	225	523	232.44	225	438	194.67	225	496	220.44
5	166	96	57.83	166	143	86.14	166	173	104.22
6	672	153	22.77	672	115	17.11	672	166	24.70
7	67	273	407.46	67	274	408.96	67	332	495.52
8	363	351	96.69	363	320	88.15	363	405	111.57
9	626	1.201	191.85	626	1.366	218.21	626	1.343	214.54
Total	4.640	3.641	78.47	4.640	4.035	86.96	4.640	4.365	94.07

Elaboración de la autora a partir de los datos obtenidos del trabajo de campo, 2023.

Además, durante ese periodo no se llevaron a cabo entrevistas ni discursos televisivos que sirvieran como instrumento de nodalidad para informar a la ciudadanía a nivel nacional sobre la implementación del servicio educativo NAP. Estos eventos habrían sido oportunidades

clave para comunicar los objetivos del programa, sus enfoques y la forma en que se puede acceder a él, que hubieran ayudado a incrementar la cobertura de atención del servicio educativo.

El Modelo de Gestión y Atención del servicio NAP establece criterios para el ingreso de los estudiantes. Sin embargo, a nivel de autoridades educativas, surgen objeciones. En algunos casos, se observa que los estudiantes no se comprometen con sus estudios, confiando en que el programa NAP resolverá sus dificultades académicas. Otro desafío surge del conflicto percibido entre los estudiantes que reciben el servicio NAP y aquellos que se encuentran en la educación ordinaria, ya que estos últimos pueden sentirse desfavorecidos al ver a sus compañeros avanzar más rápidamente. Estas problemáticas están estrechamente relacionadas con la falta de consistencia en el instrumento de nodalidad, debido a la falta de sensibilización y difusión tanto del programa NAP como de las problemáticas vinculadas al rezago escolar (MINEDUC 2020).

Se evidencia también una baja coherencia entre el instrumento de nodalidad y los objetivos de la política pública, ya que los Distritos Educativos no realizan un levantamiento exhaustivo de información de los niños, niñas y adolescentes con rezago escolar en las instituciones educativas de su jurisdicción. Asimismo, muchos Distritos focalizaron la implementación del servicio educativo NAP en instituciones educativas de las zonas urbanas, dejando de lado la realidad de las zonas rurales, lo que indica baja consistencia entre los instrumentos de nodalidad y autoridad. Además, la falta de una adecuada sensibilización y difusión previa del servicio educativo NAP incurrió en el cumplimiento de los objetivos. En algunos casos, en las instituciones menores, bidocentes y unidocentes, ha existido resistencia a proporcionar la lista de estudiantes con rezago escolar por temor a perder estudiantes y, en consecuencia, sus puestos de trabajo (MINEDUC 2020).

El modelo mencionado establece cuatro ejes de acción, siendo el último Evaluación y Promoción, el cual se centra en la evaluación del desarrollo de destrezas y en criterios para promocionar a las niñas, niños y adolescentes atendidos por el servicio educativo NAP. No obstante, carece de directrices claras sobre cómo promover a los estudiantes de dos o tres años en la plataforma educativa CAS, ni establece pautas para la transición de los estudiantes promovidos a una nueva Institución Educativa o a su institución de origen. Además, una vez que los estudiantes avanzan al Bachillerato, en muchos casos, especialmente en zonas rurales, la oferta educativa de Bachillerato es limitada o las instituciones educativas se encuentran

distantes de sus lugares de residencia, lo que conlleva costos de desplazamiento o incluso al abandono escolar.

Es importante mencionar que la implementación del servicio educativo NAP sufrió diferentes modificaciones que respondieron a las necesidades particulares de cada uno de los territorios. Por ejemplo, la concentración de estudiantes en ciertas provincias obligó a desarrollar estrategias intersectoriales para su atención. En otros casos, se fortaleció el desarrollo de las áreas de Matemática y Lengua y Literatura, existiendo baja consistencia en el instrumento de autoridad de acuerdo a lo establecido en los lineamientos curriculares para el servicio educativo extraordinario NAP.

Por otro lado, se observa una baja consistencia en el instrumento de tesoro, evidenciada en el Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad, donde se estableció un monto presupuestario de \$26.449.932. Sin embargo, según las cédulas presupuestarias, se dispuso de un codificado de \$12.314.419, lo que representó una reducción del 46,56% en el presupuesto asignado. Este descenso se atribuye en gran medida al confinamiento provocado por la pandemia de COVID-19 en 2020, lo cual habilitó una reducción del presupuesto. Como resultado (Tabla 3.3), se ejecutó solo el 81,37% del presupuesto asignado. Además, con el cambio a gasto corriente, el instrumento de tesoro se destinó al pago del personal docente y administrativo, clasificados en el grupo 51, y a la elaboración de fichas pedagógicas para el servicio educativo NAP.

Además, la ejecución parcial del presupuesto afectó a la atención de los estudiantes y al instrumento de información para la formulación de la política, ya que en la puesta en agenda se destinaba presupuesto para la elaboración de un sistema informático para el análisis de datos, lo cual no fue posible hasta la actualidad.

Tabla 6.3. Análisis de ejecución de presupuesto en el periodo 2019-2021

Año	Presupuesto Codificado	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
2019	582.546,64	582.546,64	100
2020	2.298.834,71	2.120 491,53	92,24
2021	9.433.037,92	7.316 692,65	77,56
Total	\$ 12.314.419,00	\$ 10.019.730,82	81,37%

Fuente: MINIEDUC (2022), y Ministerio de Finanzas (2020, 2021).

Nota: Valores representados en dólares estadounidenses.

Se puede evidenciar que las Coordinaciones Zonales y Subsecretarías de Educación, así como la comunidad educativa, fueron relegados en el proceso de diseño y formulación de política

pública. Esto sugiere que la política adoptó un estilo Top-Down (vertical), ya que existió una limitada participación de los diferentes actores y de la población objetivo.

En cuanto al instrumento de organización, tanto el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación como el Modelo Nacional de Gestión y Atención para el Servicio de Nivelación y Aceleración Pedagógica, establecen las responsabilidades y atribuciones de los distintos actores involucrados, en las cuales se menciona la articulación intersectorial. En este sentido se han identificado dos tipos de intervenciones altamente efectivas para garantizar la permanencia de los estudiantes en el servicio NAP: las administrativas y las socioafectivas aplicadas por los docentes.

Conclusiones

La política pública para reducir y superar el rezago escolar busca a través de un proceso de nivelación pedagógica fortalecer las destrezas y acelerar el aprendizaje de los estudiantes, contribuyendo a su acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo. La población en condición de rezago escolar es proclive al abandono escolar debido al trasfondo socioeconómico adverso que tiene el rezago.

Al analizar los instrumentos de la política pública de rezago escolar en los momentos de puesta en agenda y de formulación, se concluye que es un tema complejo, multicausal, que involucra diferentes actores y aspectos que deben ser tratados de forma integral para lograr alcanzar las metas establecidas e incrementar la atención.

Se concluye que existe una falta de coherencia entre los objetivos planteados para la política pública ya que, al 2021, ninguna se cumplió. Los resultados fueron inferiores a los esperados debido a que instrumentos como el presupuesto no fue ejecutado en su totalidad y no fue utilizado para el desarrollo de un sistema de información, que es un instrumento necesario para el análisis de los resultados como el número de estudiantes que han sido promovidos dentro del servicio educativo o aquellos que han salido de su condición de rezago escolar y se han insertado de manera exitosa en el Sistema Nacional de Educación.

La política estudiada tiene un enfoque Top-Down, es decir, el Ministerio de Educación centraliza la decisión y no hace partícipes a los niveles desconcentrados. Por este motivo, la política se ajusta desde el nivel central, en ocasiones desconociendo el contexto, ya que muchas veces el limitado número de profesionales territoriales en algunos distritos educativos impide realizar el acompañamiento y seguimiento a un mayor número de estudiantes en condición de rezago escolar. La dispersión geográfica limita el acompañamiento presencial de los promotores pedagógicos en algunos distritos, lo cual impide realizar una implementación óptima de la política pública.

La comprensión de los factores estructurales por parte de los tomadores de decisiones es fundamental para implementar estrategias efectivas que reduzcan el rezago escolar y promuevan la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. En esta línea, para el rezago escolar, es crucial implementar medidas integrales con una perspectiva social y política.

En primer lugar, se debe fortalecer la inversión en educación, destinando recursos adecuados para programas de apoyo, infraestructura y formación docente. Desde una visión social, es esencial desarrollar estrategias que aborden las causas subyacentes de la deserción, como la pobreza, discriminación de género, problemas familiares y falta de acceso a recursos educativos.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación para mejorar la cobertura de los servicios educativos, incluyendo iniciativas dirigidas a la infraestructura escolar y políticas educativas diversas, se ha observado una disminución en el número total de estudiantes matriculados desde primero hasta décimo año de Educación General Básica durante los periodos educativos examinados en la tesina. Este descenso se ha visto agravado por la crisis sanitaria por el COVID-19, la cual ha mermado la capacidad adquisitiva de las familias y sus recursos financieros, impactando así en su capacidad para costear el transporte de niños, niñas y adolescentes hacia las instituciones educativas y acceder a la educación presencial. Esta situación, en muchos casos, ha sido determinante en la decisión de abandonar los estudios.

Además, se ha identificado una estrecha relación entre este fenómeno y la accesibilidad a las instituciones educativas, así como la limitada disponibilidad de conectividad, tecnología e internet, especialmente en las zonas rurales. A esto se suma la escasez de oferta educativa para Educación Básica Superior (octavo, noveno y décimo año) en las instituciones educativas mayoritariamente ubicadas en áreas rurales, lo cual restringe la matrícula de adolescentes y dificulta la culminación del nivel de Educación General Básica. Se evidencia que, debido a estas causas, se ha reducido el número de estudiantes con rezago escolar, siendo causas diferentes a las abordadas por la política pública para reducir y superar el rezago escolar en el nivel de Educación General Básica en Ecuador durante el período 2019-2023.

Referencias

- Amaluisa, Cecilia. 2011. "Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir".
<https://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/cuadernos/6.pdf>
- Arcos, Carlos, y Betty Espinosa. 2008. "*Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*". Quito: FLACSO Ecuador.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40762.pdf>
- Boniolo, Paula y Carolina Najmias. 2018. "Abandono y rezago escolar en Argentina: Una mirada desde las clases sociales". *Tempo Social* 30(3): 217-247. <https://n9.cl/gvi4vr>
- Bracho, Teresa. 1990. "Capital cultural: impacto en el rezago educativo". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)* 20 (2): 13-46.
https://www.cee.edu.mx/rlee/revista/r1981_1990/r_texto/t_1990_2_02.pdf
- Fontaine, Guillaume. 2015. "*El análisis de políticas públicas. conceptos, teorías y métodos*". Barcelona: Anthropos Editorial. https://dpp2017blog.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/06/libro_app.pdf
- _____. 2021. "*Guía práctica de diseño de políticas para el sector eléctrico. el caso ecuatoriano*".
https://www.researchgate.net/publication/355855232_Guia_Practica_de_Disenio_de_Politicas_Publicas_para_el_Sector_Electrico_El_Caso_Ecuatoriano
- Guayasamín, Mateo. 2017. "Aciertos, críticas y desafíos pendientes de la política educativa durante la presidencia de Rafael Correa Ecuador 2007-2017". *Revista de Investigación Educativa de la REDIECH* 8 (14): 9-30.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-85502017000100009
- Hernández, Alejandro. 2019. "El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico". *Cuadernos del CENDES* 36 (102): 47-86.
https://www.researchgate.net/publication/341031556_El_diseño_de_políticas_Actividad_teoría_y_marco_analítico
- Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2007. "Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements". *Policy and Society*, 26 (4): 1-18.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1449403507701182>
- INEVAL. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. 2018. "Educación en Ecuador. Resultados de PISA para el Desarrollo". https://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/CIE_InformeGeneralPISA18_20181123.pdf
- Kingdon, John. 1984. "*Agendas, alternatives, and public policies*". Boston: Little Brown.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galés. 2007. "Introduction: understanding public policy through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". *Governance* 20 (1): 1–21.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Mendoza, Elizabeth, y María Zúñiga. 2017. "Factores intra y extra escolares asociados al en comunidades vulnerables". *Alteridad Revista de Educación* 12 (1): 79-92.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=467751868007>

- MINEDUC. Ministerio de Educación. 2012. “Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del ministerio de educación”. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/06/ACTUALIZADO-CODIFICACION-ACUERDO-020-12-ESTATUTO-13-II-2016.pdf>
- _____. 2018. “Agenda regulatoria. ministerio de educación 2018-2021. Quito: ministerio de educación”. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Agenda-Regulatoria-Mineduc-2018.pdf>
- _____. 2020. “Modelo nacional de gestión y atención para el servicio de nivelación y aceleración pedagógica-NAP”. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Modelo-Nacional-de-Gestion-NAP.pdf>
- _____. 2020. “Proyecto educación inicial y básica integral con calidad”. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/Proyecto-Educacion-Inicial-y-Basica-Integral-Calidad.pdf>
- _____. 2020. “Lineamientos curriculares para el servicio educativo extraordinario de nivelación y aceleración pedagógica – NAP”.
- _____. 2020. “Informe de evaluación del servicio de nivelación y aceleración pedagógica, subnivel básica superior, régimen Sierra 2018-2019”.
- _____. 2021. “Plan estratégico institucional 2021-2025”. https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan-estrategico-institucional_2021-2025.pdf
- _____. 2022. “Rendición de cuentas 2021”.
- _____. 2023. “Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-00080-A. Normativa para regular el servicio de nivelación y aceleración pedagógica”. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/MINEDUC-MINEDUC-2023-00080-A.pdf>
- Ministerio de Finanzas. 2020. “Ejecución de gastos - reportes - información agregada ejecución del presupuesto (grupos dinámicos)”.
- _____. 2021. “Ejecución de gastos - reportes - información agregada ejecución del presupuesto (grupos dinámicos)”.
- Ponce, Juan, y Fander Falconí. 2023. “*La educación latinoamericana en la pospandemia*”. Quito: FLACSO-Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/59871.pdf>
- RGLOEI. Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. 2023. “Registro Oficial 254 de 22 de febrero”. https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/reglamento_loei_2023.pdf
- Roth, André-Noël. 2002. “*Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*”. Bogotá: Ediciones Aurora. https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2017. “Plan nacional de desarrollo 2018-2021 toda una vida” <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf>

Tapia, Evelyn. 2023. “Salud y educación: Estado nunca ha cumplido la meta de la Constitución”. *Diario Primicias*, 12 de septiembre.
<https://www.primicias.ec/noticias/economia/gasto-salud-educacion-constitucion-pib/c>

UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2021. “Priorizar la educación para todos los niños y niñas es el camino a la recuperación”. <https://n9.cl/onwsm>

Villalobos, Aremis, Lourdes Campero, Leticia Suárez-López, Erika Atienzo, Fátima Estrada, y Elvia De la Vara-Salazar. 2015. “Embarazo adolescente y rezago educativo: análisis de una encuesta nacional en México”. *Salud Pública de México* 57 (2): 136-143.
<https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=56967>

Anexos

Anexo 1. Instrumentos de puesta en agenda

Tipo de recurso	Instrumento	Descripción del funcionamiento del instrumento	Fuente	Enlace
Nodalidad	Agenda Regulatoria 2018- 2021	Información de las problemáticas sectoriales, causas y priorización de las acciones a realizar por parte del Ministerio de Educación para establecer soluciones.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Agenda-Regulatoria-Mineduc-2018.pdf
	Educación en Ecuador. Resultados de PISA para el Desarrollo	Proporciona información de los logros de aprendizaje de los estudiantes de 15 años que se encuentran matriculados en grados inferiores de acuerdo a su edad, dentro del Sistema Nacional de Educación.	Instituto Nacional de Evaluación Educativa	https://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/CIE_InformeGeneralPISA18_20181123.pdf
	Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad	Proporciona información de los objetivos y metas planteadas por el gobierno para reducir y superar el rezago escolar, enfocado en las niñas, niños y adolescentes de 8 a 18 años.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/Proyecto-Educacion-Inicial-y-Basica-Integral-Calidad.pdf

	Información Estadística	<p>Registros administrativos del Ministerio de Educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información del número de niñas, niños y adolescentes matriculados en el Sistema Nacional de Educación y descomposición de la matrícula. • Información del histórico de estudiantes con rezago escolar y atención del servicio educativo NAP a nivel nacional. • Información del número de estudiantes por años de rezago y nivel educativo. 	Ministerio de Educación	https://1drv.ms/f/s!ApAIw0Gu63Pshyl9Q4uCZ6tIeCdD?e=11P9bO
Autoridad	Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2017-00042-A	Emite la normativa para regularizar y garantizar el ingreso, permanencia y culminación del proceso educativo en el sistema nacional de educación a población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y rezago escolar, siendo el marco legal parar la política, actualmente derogado	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/ACUERDO-Nro.MINEDUC-MINEDUC-ME-2017-00042-A-Normativa-regularizar-garantizar-ingreso-sistema-nacional-para-personas-con-rezago-escolar.pdf
Tesoro	Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad	<p>El proyecto estaba compuesto por 3 componentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El componente 2 establecía desarrollar e implementar el servicio de nivelación y aceleración pedagógica para la atención de 	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/Proyecto-Educacion-Inicial-y-

		<p>niñas, niños y adolescentes en condición de rezago escolar en el nivel de Educación General Básica con un costo de USD 5.669.481,20.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El componente 3 establecía la capacidad técnica institucional para la implementación de los servicios educativos por un monto de USD 1.956.739,21 		Basica-Integral-Calidad.pdf
	Cédulas presupuestarias	Muestra el estado de ejecución de las partidas de ingresos y gastos del Proyecto de Inversión Educación Inicial y Básica Integral con Calidad.	Ministerio de Economía y Finanzas	https://1drv.ms/b/s!ApAIw0Gu63PshzVvQiKEPdg8p7D3?e=37kgw2
Organización	Acuerdo N° 020-12 emite el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación	Proporciona información de la organización y transversalidad en la formulación de políticas públicas de los niveles desconcentrados.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/06/ACTUALIZADO-CODIFICACION-ACUERDO-020-12-ESTATUTO-13-II-2016.pdf

Anexo 2. Instrumentos de Formulación

Tipo de recurso	Instrumento	Descripción del funcionamiento del instrumento	Fuente	Enlace
Nodalidad	Portal de Datos Abiertos del Ministerio de Educación del Ecuador	Permite consultar registros estadísticos históricos de estudiantes matriculados del Sistema Nacional de Educación; sin embargo, no cuenta con información de los beneficiarios del servicio educativo.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/datos-abiertos/
	Informes narrativos de rendición de cuentas	Se comunica a la comunidad educativa mediante informes anuales de rendición de cuentas del porcentaje de rezago escolar en bachillerato y EGB durante el 2019. Así también, proporciona información del número de niñas, niños y adolescentes con rezago escolar atendidos por el servicio educativo de Nivelación y Aceleración Pedagógica – NAP.	Ministerio de Educación	<p>Informe 2019 https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/Informe-narrativo-de-rendicion-de-cuentas-2019-MinEduc.pdf</p> <p>Informe 2020 https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Informe-narrativo-RC-MINEDUC-2020.pdf</p> <p>Informe 2021 https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads</p>

				/2022/04/Informe-Rendicion-de-Cuentas-2021.pdf Informe 2022 https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/06/informe-narrativo-rendicion-cuentas-2022.pdf
	Memorando Nro. MINEDUC-SEEI-2022-00943-M	Proporciona información de la manera que se realiza el levantamiento de información por parte de las Coordinaciones Zonales y Subsecretarías de Educación.	Ministerio de Educación	https://1drv.ms/f/s!ApAIw0Gu63PshzHxZuMnrD3z3is9?e=kINR6k
	Modelo Nacional de Gestión y Atención para el Servicio de Nivelación y Aceleración Pedagógica	Información del objetivo general y específicos del servicio educativo NAP, los cuales fueron planteados desde una perspectiva socioeducativa.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Modelo-Nacional-de-Gestion-NAP.pdf
Autoridad	Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2019-00057-A	Acuerdo que establece el ámbito, el alcance y la obligatoriedad de regular la prestación de servicios educativos extraordinarios, en instituciones de diversos sostenimientos a nivel nacional, entre los cuales se encuentra el NAP.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/MINEDUC-MINEDUC-2019-00057-A.pdf

	Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A	Acuerdo que reforma el ámbito, objeto, objetivo y definiciones de la normativa para regular y garantizar el acceso, permanencia, promoción y culminación del proceso educativo en el sistema nacional de educación a población que se encuentra en situación de vulnerabilidad	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A.pdf
	Lineamientos curriculares para el servicio educativo extraordinario de nivelación y aceleración pedagógica – NAP	El lineamiento norma la carga horaria, la duración de atención del servicio educativo, promoción, metodologías activas y lineamientos curriculares para las asignaturas dictadas dentro del servicio educativo	Ministerio de Educación	https://1drv.ms/b/s!ApAIw0Gu63PshzbskSnBqqiFSI5W?e=ENyEly
	Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-00080-A	Acuerdo que regula el servicio de nivelación y aceleración pedagógica en instituciones educativas de todos los sostenimientos, garantizando el acceso a la educación.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/MINEDUC-MINEDUC-2023-00080-A.pdf
Organización	Modelo Nacional de Gestión y Atención para el Servicio de Nivelación y Aceleración Pedagógica	El modelo establece las responsabilidades de los actores educativos de las instituciones educativas eje (rector, director, subdirector, inspector, secretaría y DECE). Además, establece los actores encargados del seguimiento y monitoreo.	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Modelo-Nacional-de-Gestion-NAP.pdf
	Guía de seguimiento, acompañamiento y monitoreo servicio	La guía establece las actividades y responsabilidades de los actores educativos partiendo desde planta central hasta los analistas	Ministerio de Educación	https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads

	extraordinario nivelación Ministerio de Educación	territoriales, figura que existía durante la ejecución del proyecto de inversión.		/2022/09/Guia-NAP.pdf
	Convenio específico de Cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Educación y el Centro de Desarrollo y Autogestión – DYA	El convenio de cooperación interinstitucional permitió la implementación de 5 programas que apoyarían la reducir y superar el rezago escolar.	Ministerio de Educación	No se cuenta con enlace.