

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011 - 2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**¿CÓMO INCIDE LA INTERACCIÓN DE INSTITUCIONES FORMALES E
INFORMALES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE EDUCACIÓN DE CALIDAD?**

JUAN PABLO PADILLA SÁNCHEZ

ENERO DE 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011 - 2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**¿CÓMO INCIDE LA INTERACCIÓN DE INSTITUCIONES FORMALES E
INFORMALES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE EDUCACIÓN DE CALIDAD?**

JUAN PABLO PADILLA SÁNCHEZ

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE
LECTORES/AS: WILLIAM WATERS
PABLO CEVALLOS**

ENERO DE 2015

DEDICATORIA

A mis padres, Alicia y Pedro que como amigos y compañeros de vida han sabido apoyarme en cada uno de mis proyectos por su sabiduría y motivación. A mis hermanos por el apoyo incondicional y ocurrencias que han hecho de mi lo que soy, Doris, Pedro Diego y Andresito.

A mi familia chiquita, Ximena mi esposa, pilar fundamental en cada decisión y Rafaela, esa luz que solo vino a darnos amor y alegrarnos la vida.

Este logro es de todos, los amo.

AGRADECIMIENTOS

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador y a sus docentes que han dejado en mi proceso formativo, especial consideración para Guillaume Fontaine que supo tener paciencia con cada una de mis ideas y animarme en cada discusión que manteníamos en el curso de este trabajo investigativo.

A los amigos, compañeros, familia y demás personas que participaron de alguna manera en este proceso dándome ánimos, energía o apoyo emocional.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	22
EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
El Estado y las políticas públicas	23
El ciclo de la política	25
Análisis de la política pública desde el institucionalismo	30
El institucionalismo	31
¿Cómo se definen las instituciones?	32
¿Qué implica analizar institucionalmente las políticas públicas?	35
Análisis de los instrumentos de la política	42
CAPÍTULO II.....	47
LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR.....	47
La universalización de la educación y equidad	49
La descentralización y calidad educativa	52
La gestión educativa: profesionalización docente	55
CAPÍTULO III	60
LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL ECUADOR.....	60
Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas del sistema nacional de educación	67
Proyecto Unidades Educativas del Milenio.....	70
El Problema social: la baja calidad en la educación.....	62
Priorización del instrumento de política.....	74
CONCLUSIONES.....	82
BIBLIOGRAFIA	86

RESUMEN

El presente documento de investigación se centra en análisis de la política pública de educación básica en Ecuador, analizada desde los instrumentos. Esto remite a establecer el estudio en por lo menos tres dimensiones; el momento de la política, descripción de las líneas de acción y la descripción de tales acciones.

El planteamiento de la temática en torno a la *formulación* de política pública sitúa el análisis en una temporalidad específica dentro del ciclo de la política; se analiza los elementos del entorno y su interacción para visualizar cómo inciden en la formulación de política.

Luego, el enfoque teórico que fundamenta la investigación es el institucionalismo; modelo conceptual que permite entender de manera clara el proceso de interacción entre instituciones formales, informales, surgimiento del problema social y puesta en agenda; dinámica en la cual se formula la política pública.

A través de la metodología de análisis –tipología NATO– propuesta por Hood (1986) se visualizan los elementos de la política, su incidencia y el peso que cada uno de estos mantiene en la línea de formulación –y posterior establecimiento– de la política pública.

El análisis de la dinámica en la que se establece la política de educación en el Ecuador remite a estudiar como punto de partida la demanda social, el surgimiento del problema y puesta en agenda para entender que es lo que la política va a “solucionar”.

En lo referente al aspecto metodológico, el enfoque teórico institucionalista remite a utilizar metodología de análisis a través de los instrumentos que constituyen la política.

La determinación del enfoque teórico del institucionalismo en el caso de estudio, nos lleva a estudiar y revisar información puntual en las organizaciones, instituciones y carteras de Estado en las que recae la responsabilidad de establecer políticas públicas.

La metodología utilizada toma como punto de partida la definición de conceptos teóricos (revisión de literatura) sobre la cual recae el objeto que se está estudiando, las políticas públicas; luego esto procura ser falsado en el caso determinado (política de educación). En síntesis, se procura demostrar la incidencia, la relación establecida entre

las instituciones (formales e informales) en el proceso de formulación de política pública.

INTRODUCCIÓN

El análisis de política pública que se presenta a continuación, se fundamenta en los problemas de educación que a través de diferentes mecanismos han sido evidenciados surgiendo del plano social al político; al entrar en agenda han tenido diferentes alternativas de solución y estrategias de mitigación. En este caso se analiza el bajo nivel de calidad educativa a nivel de Educación General Básica como problema social.

En un primer nivel de análisis se describe la estructura actual de actores inmersos en el proceso de formulación de políticas públicas de educación, procurando reflejar la dinámica de integración de diversos sectores poco –o nada– tomados en cuenta en el diseño de la política.

Desde la década de los ochenta, debido al debilitamiento de la capacidad del Estado en atender a las necesidades sociales, –y puntualmente, en educación– se empieza a generar mayor nivel de participación por parte de los múltiples grupos de interés en la arena política; colectivos sociales, instituciones del estado, privadas entre otras empezaban a tener relevancia en el diseño y establecimiento de las políticas.

Más allá de la interacción entre el entorno político y social dentro de un marco de democracia, los actores inmersos en la determinación de problemas sociales y formulación de políticas han buscado la forma de concentrar este proceso en manos de “*los que saben*” o de los “*ilustrados*” tomadores de decisión que centran tal acción en la *racionalidad* de sus decisiones.

Un segundo nivel que permite argumentar de mejor manera este análisis, se encuentra la descripción de lo realizado hasta la actualidad en materia de política educativa que, a decir de varias investigaciones, refleja progreso en lo referente a dos frentes; la universalización de la educación primaria (cobertura) que se ha visto reflejada en incentivo a la demanda y ampliación de la oferta. Por otro lado se encuentra la implementación de formas descentralizadas de gestión cuyo proceso en América Latina ha tenido diferentes matices, desde la completa descentralización hasta procesos aislados de municipalización o desconcentración.

El interés que justifica el análisis propuesto, es la importancia de identificar los mecanismos de formulación de políticas públicas de educación, que reflejen la inclusión de diferentes actores en el diseño y formulación de las metas propuestas, sean estas

referentes de universalización, incentivo a la demanda, cobertura o incremento de la calidad, plasmadas en la conformación de políticas educativas integrales.

El tercer nivel de análisis implica especial interés pues, centra el estudio en la etapa de diseño y formulación de las políticas públicas de educación; la investigación deja de lado otras etapas del ciclo de la política para estudiar el diseño de tales políticas y la dinámica de actores en el proceso.

Para finalizar, la revisión de antecedentes que marcan este proyecto investigativo implica un estudio de la literatura que presenta estudios a partir de algunos instrumentos de la política como la cobertura, universalización, descentralización y demás componentes de interés para el estudio de la política pública de educación en Ecuador.

Esta investigación tiene como objetivo constituirse en un aporte al debate académico alrededor de los avances de la política de educación desde una perspectiva más amplia, procurando contribuir a la literatura de análisis en la etapa de diseño, el momento en que se diseña la solución al problema social.

Problemática

El análisis procura dar respuesta a la problemática propuesta que se resume en las interrogantes de investigación formuladas; inicialmente ¿En qué medida incide la integración de diferentes formas de organización política, de la sociedad, grupos de expertos o coaliciones promotoras en la formulación de políticas públicas de educación de calidad? Se plantea así que existe coparticipación e interacción de actores [instituciones] políticos y sociales en el proceso de diseño y formulación de políticas públicas de educación y que tal dinámica confluye en el desarrollo de sistemas decisorios efectivos en el tema de calidad educativa.

En función de la problematización, el presente estudio busca describir ¿cuáles son los instrumentos en que se basa la formulación de las políticas públicas de educación enfocadas a incrementar la calidad educativa? Se quiere evidenciar de esta forma que la apertura del sistema político, establecimiento de normativa, disminución de barreras y otras dinámicas participativas así como la implementación de instrumentos de participación, permiten un mejor diseño de la política pública de educación.

La interrogante investigativa pretende determinar ¿de qué manera los instrumentos de la política moldean el diseño y formulación de estas contribuyendo a la participación de diversos actores políticos y sociales?

Las políticas de educación han sido estudiadas desde varios enfoques disciplinarios, que de diferente forma analizan las condiciones en las que transcurren como elemento de desarrollo social.

El presente documento busca establecer desde la reflexión académica las condiciones generales en las que se encuentra desarrollado el tema de políticas públicas de educación y el alineamiento de las mismas en función de establecer dinámicas de participación e interacción de diversos actores institucionales, formales e informales.

De forma particular se evidencia avance en lo referente a equidad, en un marco de cobertura del sistema educativo como elemento de cumplimiento de las líneas establecidas en el segundo Objetivo del Milenio¹ (ODM2).

La educación se asume en América Latina desde el compromiso de sus gobiernos por alcanzar el carácter de universalización y calidad, enfrentando cada uno realidades distintas como, condiciones de endeudamiento, falta de oferta y creciente demanda educativa. Esto se evidencia en el 2do. Informe que se hace desde Naciones Unidas sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que evalúa el tema de universalización en función a tres indicadores, la tasa neta de matrícula, la proporción de alumnos que terminan el ciclo primario y la tasa de alfabetización de personas entre 15 y 24 años.

De esta forma, se muestra un importante nivel de crecimiento de la tasa de matrícula en el período 2007 – 2008, que a nivel de la región supera el 90%, esto sin distinción de género.

Al analizar la proporción de alumnos que terminaron la escuela, se ubica a la región en un marco de crecimiento por encima del 80%, indicando que la mayor parte de alumnos que accedieron a la escuela, terminaron el ciclo de primaria. Si bien esto indica avance en materia educativa, países de Centroamérica muestran todavía bajo nivel de desarrollo de este indicador.

Respecto al analfabetismo en edades de 15 a 24 años se evidencian tasas regionales que promedian el 3%, salvo casos como Haití, Belice, Guatemala y Nicaragua con más altos índices de analfabetismo en este nivel (entre 6% y 8%).

¹ El segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, (ODM2) enfocado en la Educación, puntualiza como prioridad de que “Todos los niños hayan terminado un ciclo educativo completo hasta el 2015”. (SENPLADES, PNUD, CISMIL, & FLACSO, 2007)

Es pertinente iniciar describiendo la lectura que se hace desde el informe regional, pues muestra el avance que han tenido los países de América Latina en base a algunos indicadores del ODM2 antes mencionados. A nivel general se determina avance en materia inclusiva y reducción de índices de analfabetismo.

En referencia al analfabetismo, las cifras que proporciona el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de la evolución de este indicador en los últimos veinte años son importantes pues se ha logrado reducir del 11,70% en 1990 al 9% en el censo realizado en 2001. El mayor logro es el reflejado en el censo de 2010 que indica una reducción en el analfabetismo del país al 6,70% demostrando que los esfuerzos realizados hacia la mejoría de la educación en Ecuador dan resultados en el tiempo.

Indiscutiblemente se ha avanzado, también en materia de accesibilidad; Juan Ponce (2010) muestra las implicaciones que han tenido los bonos, como un elemento de desarrollo social que ha incrementado la población escolar en niveles importantes.

Establece que existió incremento en el nivel de accesibilidad a la educación por parte de los beneficiarios –tasa de matrícula– de 88,9% a 90,1% en el período 1990 – 2001, aunque no halla relación entre la condicionalidad de las transferencias² y dicho crecimiento del acceso.

En su estudio de *Políticas Educativas y Desempeño*, Ponce no determina instrumentos que permitan alcanzar en el período de análisis educación de calidad aunque encuentra un importante instrumento económico que incentivó al acceso. “La mayoría de programas [de transferencias monetarias condicionadas] tienen un efecto significativo y positivo en la matrícula escolar. Sin embargo, estos programas no incorporan objetivos específicos relacionados al mejoramiento de los logros académicos de los estudiantes.” (Ponce, 2010)

Queda así el debate abierto acerca de los instrumentos que canalizan la política de calidad educativa pues el estudio sobre el impacto en los resultados académicos es aun escaso. Existe cierto nivel de incidencia en los incentivos que se hacen a la demanda para incrementar el acceso a la educación aunque no se sabe si este comportamiento responde a la condicionalidad de tales transferencias monetarias

² El análisis de impacto de los bonos, en la Educación se da en función de las Transferencias Monetarias Condicionadas como incentivos de los gobiernos para incidir en comportamientos de los individuos y mejorar las condiciones de vida de la población. Son condicionados por su carácter de intercambio; en este caso se condiciona la entrega del bono a las familias que llevan a sus hijos a la escuela e instituciones de salud

condicionadas o enteramente al incremento de la capacidad de gasto de los beneficiarios.

Estos esfuerzos por incentivar la demanda hacia el “consumo” de la educación, también se pueden reflejar en el caso ecuatoriano al quitar el valor de matrícula que aun siendo un aporte voluntario significaba una barrera al acceso.

Existe relación con el concepto de equidad que Teresa Bracho hace sobre la base a varios indicadores sociales y económicos, resumiendo en que

[e]n términos generales desde la década de los noventa hay cierto consenso en el entendimiento de equidad como una provisión de recursos que discrimina en favor de los más vulnerables. La solución más común ha sido la focalización del gasto hacia los sectores pobres. (Bracho, 2009)

Desde un análisis del origen de las políticas educacionales, Milton Luna (2009) coincide en cuanto al avance en materia de universalización pero aun poco claro horizonte de mejoramiento académico. Es decir los esfuerzos por lograr calidad educativa aun no son palpables.

El Plan Nacional de Educación aprobado a través de referendo en el 2006, establece varias políticas de las cuales –en éste análisis– se destacan dos; la universalización de la educación de 0 a 5 años y la universalización de la educación general básica (de primero a décimo año). A pesar de la inclusión de políticas de mejoramiento de calidad y equidad, “el concepto de calidad de la educación está en discusión [...] sin embargo en términos oficiales aparece enunciado en los objetivos de varias de las políticas del mencionado plan” (Luna, 2009).

Asimismo, se determina consistencia de calidad educativa con base en equidad pues se basa en las premisas constitucionales y las establecidas en el Plan Decenal de Educación (PDE) que determinan como condición normativa trato igualitario en lo referente a la cobertura pero a la vez diferenciado en cuanto a las variadas necesidades de los actores en el proceso educativo.

Al analizar las políticas educativas de la región, en función a los procesos de descentralización –aunque escasos– que se han dado, se determinan posiciones encontradas sobre la efectividad de otorgar competencias a los niveles de gobierno local o fraccionando la concentración en el gobierno central; en algunos casos se observa mejoría del sistema educacional mientras que en otros, los cambios son marginales.

Es una constante en la región que el centralismo, encargado de las múltiples fases de acción, formulación, diseño, implementación, control y evaluación de impacto de las políticas, limita el campo de actuación a otros sectores presentando un cuadro de ineficiencia. Entregar competencias a gobiernos locales tiene también sus barreras pues “[l]a evidencia existente muestra que cuando la descentralización consiste en transferir las competencias educativas a los Gobiernos locales, el impacto sobre los resultados escolares depende del nivel de desarrollo de estos Gobiernos” (Ponce, 2010).

Rosalía Cortés (2010) fortalece tal planteamiento, al denotar al menos una razón por la que a este nivel de Gobiernos locales no podría darse un marco de eficiencia.

La desigualdad regional es un aspecto importante a tener en cuenta en la discusión de políticas educativas. La descentralización de la gestión, sin una adecuada política de compensación y monitoreo, puede resultar en un aumento de la desigualdad. Los gobiernos subnacionales con mayores ingresos, están en condiciones de ofrecer servicios educativos con mejor infraestructura. Las regiones más pobres deben enfrentar mayores desafíos, tanto por la necesidad de ampliar la cobertura, como de mejorar la oferta actual. (Cortés & Giacometti, 2010)

De esta forma se determina la relación de dependencia de los instrumentos que conforman y sustentan la política educativa pues el análisis antes mencionado cita las falencias que puede presentar el proceso de descentralización en función a los recursos diferentes y asimétricos que se presentan en las circunscripciones territoriales.

La calidad educativa, de esta forma se encuentra condicionada fuertemente con recursos económicos que generen ese ideal de equidad que se propone tanto en los ODM’s, a nivel regional, como en el Plan Decenal de Educación, en el caso de Ecuador.

El nivel de descentralización de competencias educativas que puede darse de dos maneras, la primera transmitiendo funciones de gestión y administración a los gobiernos locales excepto el establecimiento de contenidos curriculares –que sigue centralizada– y por otro lado, otorgando competencias directamente a las escuelas, permitiendo una gestión administrativa que incluya la participación de actores directos como profesores, padres, alumnos.

Cortés & Giacometti (2010) sostienen que se han impulsado políticas en la región desde los 90’s en materia de entregar competencias a los diferentes niveles de gobierno. A pesar de esto –señalan las autoras– en América Latina no se han dado reales procesos de descentralización y menos autonomía, salvo casos aislados como Colombia o Chile la municipalización de la educación no es palpable.

Algunos logros en el caso colombiano se enfocan en lo administrativo y lo pedagógico. Inicialmente se ve participación en el proceso de planificación y participación de actores de la comunidad en los planes de desarrollo en educación “con el proceso de descentralización se ha iniciado el desarrollo de la autonomía local [...] se está superando el modelo de planeación rígida y orientada por el nivel central, la cual no respondía a las necesidades locales” (Caballero, 1999).

En cuanto a lo pedagógico el caso de la descentralización en Colombia demuestra avance en la calidad educativa, resultante de mayor profesionalización docente, mayor carga horaria, cobertura, mejor relación entre docentes y estudiantes e incluso mejor manejo de los recursos para acceder a textos y tecnología en general.

En Chile, la experiencia de descentralización fue parecida pero la dinámica de implementación difiere pues hubo poco cambio en lo pedagógico y curricular mientras que la participación de docentes, sociedad y otros involucrados fue marginal reflejando la desconfianza en el sector por su vinculación con la izquierda.

Tanto los planteles privados subvencionados como los municipales han sido evaluados a través del Sistema Internacional de Medición de la Calidad Educativa SIMCE; tales pruebas han reflejado que los procesos de descentralización han sido fructíferos, pero al presentarse una dinámica de mercado hay mejores resultados en los establecimientos privados subvencionados, “se detecta que parte de la brecha del puntaje responde a un sesgo de selección de oferta en la selección de los estudiantes [...] las escuelas privadas subvencionadas realizan un proceso de selección de sus alumnos” (Larrañaga, 1995)

La autonomía escolar, es decir el otorgamiento de atribuciones a las instituciones en el contexto nacional se reduce únicamente al momento de aula. Los contenidos curriculares se mantienen centralizados en la mayoría de los casos.

Uno de los enfoques de análisis de las políticas públicas de educación ha sido la incidencia que tienen los recursos materiales y no materiales en mejorar el rendimiento académico de los beneficiarios.

Según el análisis realizado por Milton Luna (2010) en Contrato Social por la Educación, las políticas de educación y específicamente de universalización han sido impulsadas desde organismos internacionales como UNICEF, UNESCO, etc. Una de las formas de “llegar a todos”, en afán de cumplir el objetivo de universalización es la

dotación de recursos, acuerdos para la entrega de libros sin ningún costo para los beneficiarios. Esto ha generado incentivo al ingreso escolar, estableciendo convenios con establecimientos superiores en la conformación del nuevo currículo enfocado en mejorar la calidad educativa.

Acompañando a la entrega de textos, los docentes han sido capacitados para estar en mayor posibilidad de guiar el proceso educativo basándose en los nuevos contenidos curriculares aunque el proceso no pueda ser medible todavía pues se encuentra en etapa de adaptación al cambio de contenidos.

Es pertinente incluir el análisis que se hace desde los actores directos, en este caso los docentes y su condicionamiento profesional para determinar cómo inciden en el rendimiento escolar. Tal condición puede venir dada en función de los salarios que ganan, el nivel de capacitación y su experiencia en aulas junto al enrolamiento social. En esta línea es necesario citar las difíciles consecuencias de profesores mal remunerados, “el monto y la estructura de remuneración de los profesores afecta su moral y su capacidad para concentrarse y dedicar un tiempo adecuado a la enseñanza”. (López-Acevedo, 2002).

Por otro lado, se aborda el tema de la capacitación docente pero de forma particular, se evidencia que no existe un grado significativo de afectación en el rendimiento de los alumnos. Algo que contrasta de forma drástica es el efecto que tiene el enrolamiento de los docentes con la comunidad y que sí genera resultados positivos en lo referente al aprovechamiento.

“Los años de residencia del profesor en la comunidad aumentan el aprovechamiento de los estudiantes, posiblemente debido al compromiso del profesor con la comunidad”. (López-Acevedo, 2002)

En conclusión, se visualizan las políticas públicas como respuesta a problemas sociales planteados como prioritarios, un escenario donde interactúan múltiples actores, con importantes niveles de complejidad en el tratamiento que cada uno merece.

En este texto se muestran de forma general los lineamientos en los cuales se sustenta una política educativa que conduzca a la calidad en el sistema educativo.

El análisis de la política pública y los problemas sociales que pretende resolver implica entender la problematización social, el surgimiento del problema y las condiciones en que se da forma a la política a través de instrumentos para modificar

determinados comportamientos y generar en este caso mejoría en la calidad educativa del Ecuador.

En función de lo complejo de analizar las políticas desde un enfoque que integre a los diversos actores, partimos de un marco que justifica la búsqueda de un estudio global, “de un lado –el positivismo– las realidades existen y son explicadas científicamente mientras que por el lado del constructivismo tales realidades se relativizan al ser precisamente construidas por el analista e intervenidas a través de la interacción, es imprescindible discernir que ninguna teoría sirve para explicar, por sí misma, procesos tan complejos, así que sólo queda aceptar un enfoque más plural para los modelos y teorías.” (Parsons, 2007)

En el mismo sentido Roth (2002) hace una distinción del abordaje teórico, desde las *teorías centradas en la sociedad* a las *centradas en el Estado*, en el primer caso minimizando la competencia de las instituciones públicas mientras que por el otro se ve al Estado como el selector de problemática y proveedor de soluciones sin tomar en cuenta el resto de elementos que conforman el entorno de influencia.

El planteamiento temático de este plan permite conocer que alrededor de la política educativa hay una inclinación a generar soluciones desde la economía al evidenciarse los incentivos –monetarios– que se hacen a la demanda procurando incrementar la asistencia al sistema educativo, se evidencia esto con la medición empírica del costo de invertir en *incentivos* frente a los *beneficios* que esto genere.

Se determina también un lineamiento de equidad que procura generar un sistema educativo incluyente para los beneficiarios en el que no haya limitantes que excluyan a la multiplicidad de actores, expresiones sociales, culturales y económicas.

Al relacionar los objetivos generales de la educación en el Plan Decenal de Educación³, enmarcado en lineamientos constitucionales, se establece una entrada jurídica que refuerza lo que se pretende alcanzar en un periodo determinado y de alguna manera identificar la dinámica institucional en que surge la política pública.

“[...] el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios, de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos.” (Roth, 2002)

³ El Plan Decenal de Educación aprobado en referendo el 26 de Noviembre del 2006, a manera de instrumento de gestión estratégica, delimita un conjunto de 8 políticas que establecen un marco de acción en el periodo 2006 – 2015.

Partiendo del estado del arte temático se ha podido juntar los diferentes enfoques desde los que se analiza la problemática educativa en el entorno nacional, procurando contrastarlo con países cuyas experiencias son similares; se evidencia la carencia de estudios enfocados en la calidad educativa y los mecanismos en que se genera a partir de la interacción de los múltiples actores del sistema educativo resumidos en instituciones formales e informales⁴. Si se quiere podría definirse a estos “actores” como organizaciones conformadas buscando imponer –o al menos visualizar– su estrategia, su posición. De forma general son “[i]ndividuos con alguna identidad común encaminados hacia ciertos objetivos” (North, 1993) y que a pesar de estar establecidos en el plano informal, se encuentran sujetos a reglas, “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (Ibíd.: 13).

Se procura entonces aportar con el análisis desde la incidencia de diversos actores, más allá de los estatales; instituciones de gobierno, grupos de interés, organizaciones y comunidad en el problema de la política pública de educación de calidad.

Desde un enfoque positivista, abordar la problemática ha sido establecido como el campo de acción en el que primaba el conocimiento y se privilegiaba a los poseedores del mismo, se creía que la aplicación de la inteligencia y el conocimiento podía resolver los problemas y mejorar a la humanidad como conjunto (Parsons, 2007).

De forma inmediata podremos intuir la conformación de élites de conocimiento que se agrupan alrededor del problema inscrito en la realidad buscando establecer sus preferencias y dar una solución *racional* que beneficie a todos.

Ya en materia teórica desde el positivismo se podría responder de qué forma la intervención de diversos sectores contribuye a generar políticas públicas de calidad, al tomar como elemento de comprobación la medición de resultados frente a determinada política, priorizando el comportamiento de los individuos movidos por sus intereses.

Desde este enfoque, el establecimiento del problema entonces responde a disfuncionalidades dentro de un sistema, que deben ser explicadas y resueltas a partir de

⁴ En sentido general las instituciones son costumbres, normas, reglas de juego que imperan en la sociedad, conocidas por todos los miembros de la misma y que moldean su interacción. Las instituciones formales comprenden reglamentación y codificación a través de instrumentos como la LOEI, LOES Constitución de la República, etc. Las instituciones informales son también valores y rutinas de comportamiento y no han pasado por tal proceso de codificación; establecen las interrelaciones políticas, sociales, económicas, culturales.

la causa determinada. Es imprescindible señalar que puede darse una variación entre el entendimiento del problema y la formulación pues, más allá de la relación que hace que dicho problema surja a la vista del sistema político y social, debe atravesar por un proceso de preocupación, campaña de socialización, posterior reconocimiento y enfoque de cambio, se “trata de introducir transformaciones saludables dondequiera que se ponga en práctica políticas.” (Aguilar Villanueva, 2007)

Luego y con base en la apertura hacia nuevos actores en la arena política, se cita la corriente pluralista como una aproximación a la participación, equilibrio en la relación entre las ideas e intereses de forma abierta y autosostenida. El poder aparece como un factor ampliamente distribuido y el sistema político “se ve” tan organizado que el proceso de las políticas públicas está esencialmente orientado por las demandas y opiniones públicas. “La independencia, permeabilidad y heterogeneidad de diversos segmentos del estrato político garantizan absolutamente que todo grupo insatisfecho encontrará un vocero”. (Dahl, 1964)

Dentro de este análisis y como un enfoque intermedio, el estudio de las redes toma importante relevancia pues, en su estructura pluralista de interacción entre diversos actores se refleja una forma investigativa que relaciona entre las instituciones formales e informales influyendo en todas las etapas del ciclo de políticas públicas.

Realizar la investigación dentro del marco del institucionalismo permitirá destacar la importancia de los actores institucionales, el papel que éstas desarrollan en el accionar político y el establecimiento social. Es este enfoque teórico el que nos permite dar respuesta de mejor manera a la problemática planteada, pues las instituciones “reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1993) vista desde un marco organizativo.

Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encausar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema. (Herrera, 2005)

Se justifica la necesidad de partir desde el institucionalismo procurando visualizar la interacción, el cambio en las organizaciones partiendo de uno de los mecanismos de presión de Powell y DiMaggio (1999) pues ellos determinan ese nivel de tensión – coerción– formal e informal que se ejerce entre organizaciones marcando el grado de

dependencia. “Esas presiones se pueden sentir como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse” (Powell & DiMaggio, 1999).

La limitante, desde el análisis positivista podría ser no tomar en cuenta a otros elementos que inciden en la formulación de la política y centrarse únicamente en los actores de manera individual, como maximizadores de sus preferencias. March & Olsen (1984) critican entre otras a dicha corriente por ser “reduccionista” y son los que acuñan el término “neo institucionalismo”.

Para los conductistas, las instituciones surgieron de la agregación de roles individuales, estados y respuestas aprendidas. Para los teóricos de la elección racional (de la primera generación, por lo menos), donde no hay más que una acumulación de decisiones individuales basadas en la maximización de la utilidad preferencias.⁵ (Shepsle, 1989) en (Lowndes, 2002).

No se pretende afirmar que desde el análisis neo institucional se pase por alto la existencia de actores individuales sino que, se busca determinar los procesos que estructuran las instituciones como conjunto de reglas, conductas, roles, rutinas que determinan marcos de acción acomodando las preferencias de lo social, político o económico.

La desagregación del análisis para estudiar a los diversos actores y grupos de interés pretende establecer la medida en que tal interacción genera mejores resultados en el proceso de formulación de la política pública.

El supuesto que guía las conclusiones implica que todos los actores que integran el espacio de decisión, desde los miembros de la sociedad hasta los tomadores de decisión, –como lo explican Cobb y Elder refiriéndose a la agenda sistémica en el primer caso y agenda institucional, la referente a los hacedores de la política– todos juegan un papel fundamental en la intervención política y la relación que se determine entre unos y otros será crucial para determinar en qué medida se pueden reflejar políticas de educación integrales.

Se refleja la utilidad de analizar la política pública de educación a través del enfoque neo institucionalista, pues permite determinar la relación existente entre las instituciones formales (hacedoras de la política) como informales (organizaciones sociales, rutinas, valores, normas) en el proceso de formulación de políticas.

[...] el término "institución" a menudo se refiere sólo a los sistemas que se organizan formalmente, como una legislatura nacional o los tribunales. Utilizamos

⁵ Traducción libre.

el término en un sentido más general para referirnos no sólo a los legisladores, ejecutivos y judiciales, sino también a los sistemas de derecho, la organización social (por ejemplo, los medios de comunicación, los mercados, o la familia), y las identidades y roles (como "ciudadano", "oficial" o "individual").⁶ (March & Olsen, 1995)

Las formas de definición del problema social como puesta en agenda serán analizadas bajo este enfoque en la multiplicidad de actores, que encontrarán mayor o menor capacidad –dependiendo del caso– para influir en los espacios de toma de decisión. “En una sociedad libre, podría argumentarse, todos pueden influir en la agenda de políticas públicas.” (Parsons, 2007)

El interés del presente documento es mostrar la estructura de instituciones que intervienen en el sistema educacional ecuatoriano y estudiar las interacciones, la interrelación entre tales instituciones, políticas, organizaciones de sociedad civil y carácter social, para la formulación de políticas públicas educativas que deriven en calidad educacional.

Como se ha establecido en parte en las hipótesis planteadas, se pretende determinar que la interacción institucional genera un mejor escenario de actuación que desemboca en calidad educativa.

Metodología

La propuesta investigativa se da en base al análisis cualitativo interpretativo⁷, procurando dar sentido al conocimiento de los hechos, los procesos, la estructura en la que se produce interacción entre instituciones formales e informales en el contexto que se desenvuelven en afán de reflejar la relación entre política eficiente y la intervención de diversos actores en el proceso de su formulación.

Se pretende así, partir de la situación en la que se encuentra la estructura institucional para justificar el análisis a través del institucionalismo y dar respuesta a la problemática planteada.

Las instituciones de gobierno en las que recaen las competencias, misión y políticas educativas parten del Ministerio de Educación, Subsecretarías, Direcciones

⁶ Traducción libre.

⁷ “Los analistas interpretativos no tienen necesidad de convertir las palabras en números para analizarlos [...] deben mantenerse cercanos a la caracterización de los datos que encuentren para buscar significados y fuentes de significados [...] son ontológicamente constructivistas y epistemológicamente interpretativistas” (Barreto, Cerón, & Fernández, 2010)

Zonales y Direcciones Provinciales, situándose en este nivel la unidad de análisis puesto que son las instituciones que llevan a nivel nacional la estructura educativa.

Para el análisis de la formulación de políticas públicas de educación como objeto de estudio variable dependiente se mantiene como elemento central el estudio de la política formulada y cómo en ella intervienen algunos factores como presupuesto asignado, la permanencia en el tiempo, los actores intervinientes, etc. Se propone la revisión de información de las instituciones del Estado que evidencie los datos requeridos así como las modificaciones que se han hecho a lo largo de la formulación de la política.

Dentro del análisis de los factores que inciden en la formulación de políticas de educación, se precisa determinar tres dimensiones de análisis, en primer lugar buscando determinar el nivel de interacción de los diferentes actores, como instituciones formales e informales, para lo que se va a obtener datos del análisis de documentación formal, oficial así como fuentes directas desde los intervinientes en el proceso de establecimiento de política educativa. Otro elemento de análisis y recolección de información son las entrevistas a representantes de las carteras de Estado que intervienen directamente en el proceso de formulación de políticas educativas para determinar el grado de participación e interrelación con otras instituciones así como entrevistas a expertos del tema que permitan delinear el marco de participación de demás actores en el establecimiento de la política educativa.

Para concluir, el planteamiento analítico hace referencia a la eficacia de los instrumentos que han incidido en la generación de procesos efectivos de formulación de política que eleve la calidad educativa del Ecuador. De la misma forma se plantea la revisión de estatutos, normas y cumplimiento de los mismos en documentación extraída de la fuente ministerial.

Finalmente, el motivo que guía esta investigación es analizar y describir la dinámica relacional en que se producen las políticas públicas de educación en Ecuador encaminadas a incrementar la calidad educativa.

CAPÍTULO I

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de la política nos remite a pensar en el origen y surgimiento de la misma, el contexto en que se ha generado y la relación que mantiene con el Estado como institución central de formulación y establecimiento de tal instrumento de control y orden social. La presente investigación tiene como finalidad analizar de forma crítica y razonada los planteamientos teóricos que tratan el análisis de políticas públicas. A través de esto procura establecer un marco teórico para entender el funcionamiento del Estado y las instituciones que lo constituyen así como las acciones públicas que estos actores configuran para dar solución a los problemas sociales.

En esta medida, el proceso investigativo se ha dividido en tres partes; en la primera se determina la estructura en la que se configuran las políticas públicas teniendo al estado como arena de formulación y origen de estos instrumentos sociales. De la misma forma, se establece un análisis general centrado en los modelos teóricos a través de los que puede establecerse el análisis de políticas públicas y la justificación de determinados enfoques como idóneos en función del interés de la investigación.

La segunda parte del análisis planteado propone una revisión del enfoque institucional como sustento teórico para entender la problemática de investigación. Esto se centra en la etapa de formulación de la política pública de educación básica, desde la estructura de análisis institucional. Se fundamenta en la necesidad de establecer un marco teórico en el que se asiente la problemática planteada en el proyecto investigativo y sirva para dar respuesta a la interrogante propuesta sobre, ¿Cómo incide la interacción de instituciones formales e informales en el proceso de formulación de políticas públicas de educación básica enfocadas a la calidad en el Ecuador?

Finalmente, en la tercera sección se establece el análisis de los instrumentos de la política pública como elemento fundamental para identificar las acciones y herramientas que utilizan los hacedores de políticas en lo referente a política de educación.

Inicialmente los textos revisados comprenden manuales de política pública que abordan la función de las políticas públicas y el origen de su análisis. El abordaje de los textos gira en torno al análisis de política a partir de los diferentes enfoques teóricos para su estudio.

Una línea transversal de los textos es la conceptualización del Estado y las políticas públicas así como el análisis de las políticas centrado en las fases del ciclo de la política pública, visualizando como punto de partida la necesidad de los gobiernos de establecer mecanismos de ordenamiento, control y solución de los problemas sociales.

El Estado y las políticas públicas

El punto de partida del análisis de las políticas públicas nos remite al surgimiento de las mismas en los Estados como instituciones con funciones definidas, pero con una relación implícita con la sociedad. Inicialmente el texto de André Noel Roth (2002) hace una conceptualización del Estado y las políticas públicas. El primero como conjunto de instituciones que buscan establecer reglas y normas en los espacios que interviene así como dar respuestas a los problemas sociales. Es precisamente a través de las políticas públicas que el Estado materializa las decisiones en el afán de establecer –y modificar– los modos de actuar del medio en que interviene. “El análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones [...] ha contribuido a ver el Estado con menos consagración o reverencia” (Roth, 2002: 18)

En concordancia con esto, Michael Howlett (2009) presenta su estudio de la política y sus implicaciones metodológicas. Un elemento del cual parte su análisis es el ciclo de las políticas que permite descomponer el proceso de diseño y establecimiento de políticas públicas en varias partes. De esta forma se va a identificar y analizar las variables como ideas, intereses, instituciones que intervienen en cada nivel del ciclo.

We look to the policy actors who interact to determinate the content and process of public policy-making. We also explore the structures and institutions that serve to constrain and influence these actors' efforts. And finally, we consider the sets of ideas and knowledge that inform their deliberations and actions (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009 (b): 2).

Se establece así, una revisión de los marcos de análisis más comunes utilizados para el estudio de la política pública, partiendo de una entrada economicista, sociológica así como de ciencia política. Luego se hace una discusión de los elementos que intervienen en la hechura de la política, desde el contexto institucional, conformación de actores y las ideas que guían a tales actores.

Wayne Parsons (2007) también plantea como punto inicial al origen del análisis, –meso análisis– de las políticas públicas y finalmente algunos estudios de caso. Conceptualiza lo público y las políticas como contexto en el que se va a desarrollar el análisis de las políticas públicas. Determina que las formas en que se analizan las políticas públicas, han cambiado conjuntamente con los cambios en las formas de gobernar.

La evolución del análisis de políticas públicas debe situarse en el contexto de esta racionalización del Estado y de la política como una actividad en la “que se formulan políticas públicas” [...] la idea de que el gobierno podría mediante la formulación de políticas públicas, “resolver” problemas [...] significaba que las ciencias sociales empezaban a establecer una nueva relación con la política y el gobierno (Parsons, 2007: 51).

En lo referente al meta-análisis determina la en que los problemas públicos surgen y se institucionalizan es decir entran a la agenda; este nivel de análisis se centra en las diferentes fases del proceso de las políticas públicas. Se toma en cuenta los elementos que incurren como insumos en el proceso de toma de decisión y finalmente la evaluación de resultados. Lo que interesa es el reconocimiento público del problema, la decisión enfocada a la acción y la formulación de opciones para enfrentar el problema social; comprende teorías y modelos por medio de los cuales se explica lo que pasa en el proceso de agendar los problemas públicos.

Para Meny & Thoenig (1992) también hay un acercamiento conceptual al Estado y a las políticas públicas. Se pone al Estado de bienestar como el principal campo de acción donde surgió una importante gama de políticas que intervinieron en múltiples sectores, detallan también la conformación de las políticas públicas y del Estado tratando de evidenciar los actores que conforman lo político. “La gama y amplitud de las políticas manejadas por los Estados, los modos de intervención que requieren y la importancia de los recursos en juego, modifican la naturaleza del Estado y de las relaciones sociales [...]” (Meny & Thoenig, 1992: 19-20).

Pierre Muller (2006) establece que hay una estructura que determina al Estado y la evolución del mismo desde las sociedades territoriales hasta las sectoriales. Justifica la aparición de las políticas públicas como instrumento de reglamentación de las sociedades; determina así el origen del análisis de las políticas. Respondiendo de alguna forma a la pregunta que plantea “¿cuáles son las transformaciones en la sociedad que han podido producir esa explosión de regulaciones estatales [...]?” (Muller, 2006: 37).

Para el análisis de políticas públicas de educación el estudio hace énfasis en los instrumentos de política y su utilidad en el marco interpretativo, definiendo detalles de la importancia de este factor de análisis.

Luego propone el análisis de la política como configuración de actores y determina cómo la racionalidad juega un papel fundamental en las decisiones que estos toman. Visualiza la importancia de las ideas en la construcción de referentes que construyen la imagen de la realidad sobre la que van a operar las políticas.

Finalmente muestra ya de forma metodológica varias etapas a través de las que se establece un proceso de investigación desde la construcción de la problemática que el investigador plantea hasta la conclusión del proceso analítico; propone líneas generales a través de las que se puede comprender la acción pública.

El ciclo de la política

Un patrón común de análisis de las políticas públicas pese a mantener críticas, es el marco secuencial, el ciclo que permite identificar niveles en los que es factible analizar la interacción de actores en afán de establecer políticas.

El texto de Roth (2002) establece estos niveles como instrumentos a través de los que es posible el análisis de política pública determinando tipologías como formas de ordenamiento e intervención –coerción– del Estado.

El ciclo de la política es un instrumento que permite analizar las políticas públicas en cada una de sus fases. Se reconocen virtudes y críticas a esta herramienta por el mismo hecho de dividir a la acción pública en varias fases que no siempre serán visibles ni mantendrán el orden determinado.

El análisis secuencial de la política pública centra su estudio por separado de cada una de las fases del ciclo de la política, conceptualizando cada nivel y determinando la conformación de elementos alrededor de las fases de análisis. Dentro de cada nivel de análisis se pueden establecer modelos, modos, enfoques teóricos por medio de los cuales se puede entender el establecimiento de la política pública.

Howlett (2009) hace un recorrido por las fases del ciclo de la política y cada uno de sus componentes; el proceso a través del que se agendan los problemas sociales, la manera en que actores individuales o grupales participan en la formulación de opciones políticas, así como el por qué se toman unas decisiones y no otras.

El ciclo de la política en el texto de Parsons (2007) no es abordado en etapas separadas, analiza de forma encadenada cada uno de los niveles, en el meso análisis incluye el análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas; luego, se hace el estudio del proceso de toma de decisiones y análisis de este momento descriptivo.

Meny & Thoenig (1992) plantean un marco para el análisis de las políticas públicas de educación explicando la función y utilidad de éstas así como los efectos de su puesta en marcha. Seguido de esto, plantean el análisis alrededor del ciclo de las políticas desde el surgimiento del problema público y las formas de emergencia del problema social pasando por la decisión pública y su implementación hasta la etapa final que es la evaluación del impacto de la política pública.

La revisión de la literatura permite ver el análisis a partir del ciclo de la política, como herramienta para entender la acción en cada una de sus etapas, pero “[c]on la condición, sin embargo, de no aplicarlo de manera demasiado sistémica, como [...] lo admiten de buen grado los promotores de este tipo de enfoque, y en primer lugar el propio Jones” (Muller, 2006: 55).

Es en el marco del ciclo de la política pública que cada autor establece los elementos que constituyen las diferentes fases. Las ideas, intereses, los actores que intervienen, la conformación organizacional y las interacciones que se dan entre tales elementos pueden analizarse en cada etapa del ciclo

Los diferentes niveles del ciclo de política son de interés a lo largo del análisis, pero en este documento se hará énfasis en la etapa de formulación de la política pública⁸. Se hace ésta puntualización puesto que analizar la política en todo el ciclo implicaría un trabajo extenso. En este caso el tema de interés que comprende analizar la interacción institucional en el marco de la formulación de políticas públicas de educación en el Ecuador.

Análisis de enfoques teóricos para el estudio de la política pública

⁸ Luego se ve que el análisis de la formulación va más allá, involucrando etapas de conformación del problema y la toma de decisión.

En la clasificación de modelos teóricos que permitan entender la política pública, es importante la categorización que hacen Meny & Thoenig (1992), Roth (2002), al establecer tres grupos teóricos. Los primeros con enfoque social, mirando al Estado en su carácter enteramente funcionalista, como el solucionador de problemas sociales. Un segundo conjunto comprenden las teorías centradas en el Estado que invierten los papeles del anterior planteamiento, ven en él una herramienta al servicio de clases y grupos determinados.

Finalmente se encuentran las teorías de tipo intermedio, que procuran un análisis de la interacción entre la Sociedad y Estado. Esta misma clasificación la hace Roth y, a partir del último grupo de teorías, —él las llamara mixtas— desprende la variedad de enfoques para analizar políticas públicas; el neocorporativismo, teorías de redes, *policy network* y *policy community* así como el enfoque institucionalista.

Luego de repasar la estructura bajo la cual se conforman las políticas públicas como elementos necesarios de los Estados para institucionalizar mecanismos de intervención, control y redistribución de los recursos que disponen y la evolución misma de las formas de gobernanza, es conveniente revisar el estudio en los enfoques, modelos, marcos y perspectivas teóricas a través de los cuales se configura el análisis de las políticas públicas.

En medida que el análisis de políticas públicas no siempre ha sido realizado por politólogos, sino también por economistas, ciertos modelos han sido establecidos en función de la lógica costo – beneficio.

Uno de estos modelos es el *Public Choice* que tomando elementos de la racionalidad centra su análisis en los actores individuales como tomadores de decisión de manera racional, en pro de maximizar sus beneficios, una descendencia directa del *homo economicus*. A pesar de los intentos por atribuirle la noción de “actor” a un grupo, —crítica que se le atribuye a este modelo— se vuelve a caer en la búsqueda del beneficio individual, “los partidarios del *Public Choice* se interesan casi exclusivamente por los *rendimientos* de los servicios públicos o las administraciones (centrales o locales)” (Meny & Thoenig, 1992: 48 - 49).

Bajo este marco, la racionalidad de los actores en el proceso de establecimiento de la política pública es fundamental para entender las decisiones tomadas, pero a la vez los presupuestos del modelo de racionalidad absoluta,

que los valores y objetivos de los decisores sean siempre claros, que el conocimiento y la información disponible sobre las alternativas de soluciones posible y sus consecuencias sean completos y que la decisión que se tome sea lo más conforme posible a sus valores (Roth, 2002: 89).

Implican dificultad en su cumplimiento, “[e]l hombre económico toma decisiones a partir de la recopilación de toda la información necesaria, la comparación de la información sobre diferentes opciones y la elección de aquella que le permitirá alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses” (Parsons, 2007: 300). Por tal motivo surgen planteamientos alternativos como la racionalidad limitada de Simon, o el incrementalismo propuesto por Lindblom que procuran un marco analítico más “realístico”.

La racionalidad limitada aún toma como unidad de análisis a los actores individuales pero a diferencia de la racionalidad absoluta –a la que critica–, plantea que la información nunca será completa, sino limitada; la posibilidad de análisis del decisor y sus objetivos no siempre son claros ni constantes; la contrastación entre todas las alternativas posibles no es aplicable “lo que quiere decir que no van a buscar la solución “óptima” [...] sino una solución “satisfactoria”.” (Muller, 2006: 69). Finalmente, el tiempo necesario para realizar este proceso es insuficiente al momento de decidir.

El modelo incremental de igual manera, crítico de las bases que sostienen a la racionalidad absoluta, plantea un aprendizaje en el curso de la acción. Este modelo se basa en racionalidad, no como punto de partida de la intervención pública sino como un aprendizaje al momento del establecimiento de las políticas. “La teoría ya no se construiría a partir de axiomas abstractos, sino sobre la base de la observación empírica, [...] una teoría fundada en el análisis de procesos concretos y observables en el transcurso de políticas públicas puestas en marcha” (Meny & Thoenig, 1992: 54)

Siguiendo en la línea de crítica a la racionalidad plantean los autores el modelo de la caneca de basura o *garbage can* a través del cual se busca entender de manera diferente el proceso decisorio de las políticas. Tal proceso se da en función a un encadenamiento de al menos cuatro elementos, “un problema, una ocasión u oportunidad de elección, unos actores y una solución” (Roth, 2002: 95), de alguna forma se plantea que hay políticas como soluciones “preestablecidas” que se ajustan a problemas sociales para las que son adaptables.

Las teorías planteadas, en mayor o menor grado se encuentran en el grupo de análisis que ve al Estado como selector de problemas que, en base a la racionalidad de sus actores, a la primacía cognitiva de los decisores políticos provee soluciones. Cada tipo de enfoque tiende a priorizar determinado elemento; el racionalismo (los actores individuales y sus intereses), el decisionismo (en las teorías *state centered*), pero a continuación se amplían los enfoques mixtos, tratando de visualizar su interés en matizar la primacía del Estado sobre la sociedad y viceversa.

Para esta investigación se hace énfasis en el tercer grupo de modelos teóricos planteados por Meny & Thoenig (1992) procurando encontrar ese “camino intermedio, [para] interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir” (Meny & Thoenig, 1992: 46), en un abanico de teorías que van desde el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo (histórico, de elección racional, económico, sociológico), hasta el análisis de redes (*policy network* y *policy community, advocacy coalitions*).

Lo que se procura, –dice Muller– más que ver la apertura a la participación de otros actores es “identificar nuevas configuraciones de actores relativamente permanentes que trascienden los clivajes administrativos tradicionales” (Muller, 2006: 81).

Dentro de este grupo de teorías mixtas, encontramos otro modelo teórico, el neoinstitucionalismo, que surge en respuesta al institucionalismo clásico centrado en las instituciones de carácter formal, proponiendo un análisis del rol de las instituciones en el proceso de establecimiento de la política pública, “una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas” (Roth, 2002: 37).

El texto de Muller (2006) rescata la importancia de las ideas, intereses e instituciones en el estudio de las políticas al identificar la *función cognitiva* mostrando que la intervención pública “se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo” (Muller, 2006: 95). Hace relación con el enfoque institucionalista en función de ver a las instituciones como moduladores de sentido de los actores en la intervención pública.

Meny & Thoenig (1992) abordan al institucionalismo como el redescubrimiento del Estado y van más allá al citar a March y Olsen (1984) hablando de este modelo

teórico, no solo como mera descripción de instituciones sino también la definición de reglas de actuación, herramientas para la toma de decisiones, la estructura organizacional así como “creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y, a veces contradicen estas reglas y rutinas” (Roth, 2002: 37).

Para concluir el análisis, es importante el aporte de Howlett, Ramesh, & Perl (2009) que resume varios modelos teóricos y de alguna manera determina los enfoques de análisis de los mismos; establece que el institucionalismo como aproximación conceptual para conocer las estructuras y la conformación organizativa de las instituciones.

Por la inclusión de varios elementos para el análisis de la política pública, el institucionalismo –luego neoinstitucionalismo– constituye un modelo teórico que podría aportar de manera sostenida el análisis en que se centra ésta investigación que es en la etapa de formulación, procurando mostrar las interrelaciones e interdependencia de las instituciones del Estado así como los actores, institucionales informales y los elementos que se tejen en la conformación de sentido de las acciones.

Análisis de la política pública desde el institucionalismo

Analizar la política desde el institucionalismo conlleva un entendimiento de múltiples elementos desde su origen. El surgimiento del institucionalismo se da como crítica a los modelos conductistas y de elección racional, centrados en estudio de actores individuales para revalorizar la función de las instituciones del Estado como elementos que determinan y moldean el comportamiento de los individuos.

De ésta forma, analizar la política pública de educación básica obliga a establecer una definición medianamente consensuada de lo que es una institución y los elementos que pueden caracterizarla.

This new institutionalism emphasizes the relative autonomy of political institutions, possibilities for inefficiency in history, and the importance of symbolic action to an understanding of politics [...] Social, political, and economic institutions have become larger, considerably more complex and resourceful, and prima facie more important to collective life. (March & Olsen, 1984)

Abordar el nuevo institucionalismo necesariamente implica la existencia de un “antiguo” institucionalismo que constituyó la base de ésta nueva formulación pero, a la vez nos permite entender el origen y características de un nuevo modelo teórico. Los

autores que plantean el estudio institucional, precisamente los nuevos institucionalistas, muestran varias líneas de análisis que merecen especial atención para entender sus diferencias y utilidad.

El nuevo institucionalismo en las diferentes formas que se propone, centra su análisis en la estructura institucional, como alternativa al centralismo de estudios realizados en el comportamiento racional individual de los actores. A pesar de esto, cada línea del neoinstitucionalismo tiene elementos distintivos que enfatizan determinados campos en el análisis. Así, aún dentro del análisis institucional, el estudio puede ir desde perspectivas centradas en las decisiones individuales hasta las influencias culturales generadas en un marco estructural en las que los actores individuales no pueden ejercer control.

De esta forma, la interrogante inicial para el análisis de la política pública basado en institucionalismo, es precisamente qué constituye una institución. Desde las diferentes perspectivas analizadas se han generado múltiples respuestas pero la intención de este marco teórico es determinar puntos de convergencia en el establecimiento de un concepto generalizable de lo que se entiende por instituciones.

A partir del establecimiento de elementos que caractericen las instituciones, se hace necesario empezar el análisis desde la propuesta institucionalista inicialmente formulada por March & Olsen (1984).

En rigor, los elementos característicos de cada uno de los institucionalismos guardan relación con el campo de estudio en que se aplica ya que prioriza determinadas relaciones o actores y amerita ser estudiado con mayor detenimiento.

Finalmente este subacápite se enfoca en determinar el carácter funcional del análisis político a través de las instituciones. Procurando una respuesta a la interrogante de por qué analizar la política de educación desde el institucionalismo.

El institucionalismo

Desde el análisis institucionalista hay un punto de convergencia, las instituciones son un elemento de central importancia para entender cómo se produce la acción política. Pero no se puede estudiar las instituciones de forma aislada sin entender cómo se conforman, qué las caracteriza y cómo se producen las interacciones entre los individuos, actores individuales y tales estructuras o formas institucionales.

El punto de interés es determinar los elementos característicos que hacen que las instituciones se constituyan como tal. De la misma forma se quiere determinar las diferencias entre el antiguo planteamiento institucional y el surgimiento de los neoinstitucionalismos.

De esta forma, un camino a tomar podría ser la determinación de enfoques institucionales por separado y en función de los elementos que prioricen. Pero, por otro lado se plantea una posible complementariedad entre los diferentes enfoques en afán de generar una estructura relacionada de los diferentes institucionalismos. Partimos buscando una definición de lo que se constituye como una institución.

¿Cómo se definen las instituciones?

Ésta interrogante de alguna forma es planteada por Guy Peters (2003) cuando procura establecer características comunes en las que se enmarque el institucionalismo. Señala que a pesar de existir por lo menos seis tipos de institucionalismos, hay un tronco común de elementos que conforman instituciones. Aunque se muestren en diferentes líneas de análisis, “deben existir algunos elementos básicos que sean comunes a todos los enfoques” (Peters, 2003: 36). De esta forma el autor establece al menos cuatro características comunes que hacen que las instituciones se constituyan como tal.

Peters hace esta caracterización en el surgimiento de nuevos institucionalismos, llamados así a partir de la reformulación planteada por March & Olsen (1984), citando de esta forma a las instituciones formales e informales. Justamente estos dos conceptos se utilizan para definir la primera característica de una institución. Ser “un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno” (Peters, 2003: 36). Tal estructura – dice luego– podría estar conformada en instituciones formales e informales. “Una institución trasciende a los individuos e implica a los grupos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores” (Ibíd.: 36)

Otra característica constitutiva de las instituciones es la permanencia en el tiempo y la estabilidad de las mismas. Se detalla que las instituciones tienen características estables y que es factible la predicción del comportamiento en tanto que hay otras cambiantes. Pero el grado de estabilidad es necesario.

Un factor adicional que permite estructurar a una institución como tal, es el nivel de influencia que ejerce sobre el comportamiento individual. Es necesario que los individuos reconozcan la importancia a la acción de reunirse en una acción común, “una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros [...] para que se trate de una institución, las restricciones, formales o informales, deben existir” (Peters, 2003: 37).

Una última característica que da forma a las instituciones con el mismo grado de importancia es el nivel de valores compartidos que se genera entre los miembros de la misma.

Los elementos que propone el institucionalismo establecen un marco específico de análisis que lleva a estudiar con énfasis dicho enfoque. Guy Peters (2003) plantea las formas de análisis institucional.

En el institucionalismo de tipo sociológico, Peters (2003) señala la dificultad para diferenciar las organizaciones de las instituciones, dirá “lo que se discute en el institucionalismo sociológico es una *perspectiva* institucional de las organizaciones en la que falta una definición clara de lo que es una institución *per se*.” (Peters, 2003: 158 - 159)

Se propone una definición de instituciones desde Scott (1995) citado en (Peters, 2003: 159) que plantea, “[l]as instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social.” A pesar de ser una definición amplia es señalada por no puntualizar las instituciones y otras formas de organización social.

Los institucionalistas históricos definen a las instituciones como

formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy [...] from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or bank-firm relations [...] associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organization (Hall & Taylor, 1996: 938).

Dentro del institucionalismo, encontramos que se asocian instituciones con organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por una organización formal.

Una pregunta crucial que surge es ¿Cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos? la misma que puede responderse desde dos enfoques; de cálculo y cultural.

A la vez esta interrogante se desagrega en tres preguntas que se pueden responder desde tales enfoques. ¿Cómo se comportan los actores?, ¿qué hacen las instituciones? y ¿por qué las instituciones persisten en el tiempo?

Respondiendo a cómo se comportan los actores, desde el enfoque de cálculo se prioriza el comportamiento humano que es instrumental y basado en el cálculo estratégico. Dirán que los individuos quieren maximizar su beneficio actuando estratégicamente.

En lo referente a qué hacen las instituciones, se responde igualmente desde el enfoque de cálculo. Las instituciones afectan el comportamiento dando a los actores mayor o menor capacidad de certeza del comportamiento actual o futuro de los otros actores. Es decir, las instituciones proveen información relevante del comportamiento de los otros, afectan la acción individual alterando las expectativas que los actores tengan.

Como contrapunto, el enfoque cultural dirá que el comportamiento no es totalmente estratégico sino limitado por la visión del mundo de cada individuo. Es decir que, sin negar que el comportamiento humano es racional o deliberado se hace hincapié en el grado que los individuos recurren a rutinas establecidas o patrones familiares de comportamiento para lograr sus propósitos. Individuos en este enfoque son vistos como satisfactores antes que maximizadores de utilidad. La clave está en que la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación y no de cálculos meramente instrumentales.

Respecto a qué hacen las instituciones, desde la perspectiva cultural se dirá que proveen una plantilla moral o cognitiva de la interpretación y acción.

The individual is seen as an entity deeply embedded in a world of institutions, composed of symbols, scripts and routines, which provide the filters for interpretation, of both the situation and oneself, out of which a course of action is constructed (Hall & Taylor, 1996: 939).

Las instituciones no solo proveen información útil sino que afectan las identidades propias, autoimágenes y preferencias de los actores.

Frente al cuestionamiento de por qué las instituciones permanecen en el tiempo, los dos enfoques dan respuestas diferentes. El enfoque de cálculo dirá que las instituciones persisten porque los individuos se adhieren a estos patrones de comportamiento en pro de alcanzar mayor beneficio que estando fuera de ellas. El enfoque cultural señala que las instituciones persisten debido a que muchas de las convenciones realizadas por ellas, no podrían ser objetos de elección individual.

¿Qué implica analizar institucionalmente las políticas públicas?

Partiendo de la categorización hecha en Hall & Taylor es factible determinar la utilidad/función que cumplen las instituciones, afectando el comportamiento de actores o dotándolo de mayor o menor grado de certeza. De esta forma el estudio de la acción pública recae en la caracterización que hace el análisis institucional de las interrelaciones, expectativas y acciones que tienen los actores en un sistema decisional.

Se justifica el estudio de las políticas públicas de educación desde la función de influencia que ejercen sobre las acciones individuales, y sobre otras estructuras organizativas, alterando las expectativas que tienen sobre las acciones que los demás puedan adoptar en respuesta a su propia acción; en este caso se refiere a la interacción entre instituciones formales e informales. La interacción estratégica claramente desempeña un papel clave en estos análisis. Tiende a ver a los individuos como satisfactores más que maximizadores de beneficio y enfatiza el grado en que la elección en el curso de la acción depende de la interpretación de la situación más que el puro cálculo instrumental.

Esto aduce a la posición que toman las instituciones en su rol de actores políticos, influyendo en el comportamiento de los individuos y de su toma de decisión, como señalan March & Olsen:

The bureaucratic agency, the legislative committee, and the appellate court are arenas for contending social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend interests. They are political actors in their own right. The argument that institutions can be treated as political actors is a claim of institutional coherence and autonomy. The claim of coherence is necessary in order to treat institutions as decision makers (March & Olsen, 1984: 738).

Establecer el nuevo institucionalismo como punto de partida dentro del análisis de la estructura organizativa implica abordar el institucionalismo tradicional, sus elementos y

aporte al campo de la teoría política así como los factores en que se centró la crítica para relegarlos por nuevos enfoques de análisis.

Partiendo de las premisas del institucionalismo tradicional y las críticas al mismo podemos configurar el surgimiento del nuevo institucionalismo. Una de ellas, se refiere a que se centra en

las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo [...] pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político. (Rhodes, 1995)

En esto coincide el texto de Lowndes (2002) al señalar que entre las características del institucionalismo tradicional hay una focalización hacia las instituciones del gobierno. *“The focus was upon formal rules and organizations rather than informal conventions; and upon official structures of government rather than broader institutional constraints on governance (outside as well as within the state)”* (Lowndes, 2002: 92).

Si bien se han establecido elementos que permitan entender lo que es el planteamiento neoinstitucionalista, ahora se hace necesario determinar cómo difiere de otros enfoques institucionalistas. Se tiene claro que no es un cuerpo unificado de pensamiento. En los últimos quince años han aparecido por lo menos tres enfoques llamados nuevos institucionalismos, el histórico, de elección racional y el sociológico.

El análisis institucionalista surge en respuesta a perspectivas conductistas y del *rational choice* influyentes entre 1960 y 1970. Hall & Taylor hacen un recorrido a cada línea desde el surgimiento y los elementos constitutivos en el enfoque social y político. Revisan también los puntos fuertes y las críticas de estas líneas de análisis.

Institucionalismo Histórico

La primera categorización toma como punto de partida el institucionalismo histórico que surge en reacción a las teorías “de grupo” y al estructural-funcionalismo destacado entre 1960 y 1970. Reconoce que existe conflicto de grupos rivales por los recursos escasos, explica desde la forma en que se encuentra dada la organización institucional de la política. Se visualiza una tradición de la ciencia política que asigna mayor importancia a las instituciones políticas formales pero además de esto plantean dos concepciones; qué instituciones importan y cómo éstas importan.

También se ve al gobierno como un sistema global de partes que interactúan, “*they saw the institutional organization of the polity or political economy as the principal factor structuring collective behaviour and generating distinctive outcomes.*” (Hall & Taylor, 1996: 937)

Este institucionalismo señala la importancia de los Estados no solo como intermediarios “neutrales” entre intereses contrapuestos sino como un conjunto de instituciones capaces de estructurar el carácter y los resultados de los conflictos de grupo. En esto coincidirá Skocpol (1985) en la obra *Bringing the State Back In* al retratar, “[*the*] states as weighty actors [...] states affect political and social processes through their policies and their patterned relationships with social groups.” (Skocpol, 1985: 3)

Otra característica fuerte del institucionalismo histórico es el papel del poder y las relaciones asimétricas de poder en el análisis. Se enfocan en la forma en que las instituciones distribuyen poder desigual entre grupos sociales.

Rather than posit scenarios of freely-contracting individuals, for instance, they are more likely to assume a world in which institutions give some groups or interests disproportionate access to the decision-making process; and, rather than emphasize the degree to which an outcome makes everyone better off, they tend to stress how some groups lose while others win (Hall & Taylor, 1996: 941).

Raramente se insiste en que las instituciones son la única fuerza causal en la política. Las instituciones están en una cadena causal que acomoda el papel de otros factores: desarrollo socioeconómico y difusión de ideas. Se plantea un mundo más allá que las instituciones, es postulado por institucionalistas de elección racional que hacen énfasis en la relación de instituciones, ideas o creencias.

Institucionalismo de Elección Racional

Por otro lado, contrastando estos supuestos, el institucionalismo de elección racional toma como punto de partida los estudios realizados en el congreso de los Estados Unidos plantea la paradoja de, si los postulados de la elección racional son efectivos debería ser difícil conseguir mayorías estables en la legislación del congreso. Sin embargo la estabilidad mostrada por legisladores del congreso muestra lo contrario. La respuesta a tal interrogante surgiría de las instituciones. De forma general se dirá que las instituciones del congreso reducen costos de transacción al hacer tratos con el fin de

permitir ganancias mutuas. Es decir un intercambio entre legisladores que genera cierto nivel de estabilidad. Las instituciones resuelven problemas de acción colectiva que se enfrentan en las legislaturas.

Los institucionalistas de la elección racional tomaron herramientas de la nueva economía de la organización enfatizando en la importancia de los derechos de propiedad, búsqueda de rentas y costos de transacción para el funcionamiento y desarrollo de instituciones. La teoría de agencia resulta útil para explicar estructuras de relaciones en el congreso. Se centra en explicar cómo las reglas del congreso afectan el comportamiento de los legisladores.

Los institucionalistas de elección racional han dirigido su atención al comportamiento de coaliciones transnacionales, desarrollo de instituciones políticas y la intensidad de conflictos étnicos.

Se destacan cuatro características del institucionalismo de elección racional. La primera plantea un conjunto de supuestos del comportamiento; los actores tienen un conjunto fijo de preferencias o gustos (transitividad), se comportan de forma instrumental para maximizar el logro de tales preferencias, esto de una manera altamente calculada.

Una segunda característica de este institucionalismo es proveer una imagen distintiva de la política, como una serie de dilemas de la acción colectiva. Individuos que actúan para maximizar la consecución de sus propias preferencias probablemente producirán un resultado subóptimo. Lo que impide a los actores tomar un curso colectivamente superior de la acción es la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen el comportamiento complementado de los otros (dilema del prisionero-tragedia de los comunes)

En tercer lugar, el institucionalismo de elección racional enfatiza el papel de la integración estratégica en la determinación de los resultados políticos. El comportamiento de un actor es impulsado no por fuerzas impersonales históricas sino por un cálculo estratégico. Este cálculo es afectado por las expectativas de los actores acerca de otros.

Las instituciones estructuran las interacciones, proporcionan mecanismos de información y control que reducen la incertidumbre del comportamiento de los demás.

Los teóricos de la elección racional toman el enfoque de cálculo como clásico para resolver cómo las instituciones afectan la acción individual.

Finalmente un elemento característico del institucionalismo de elección racional se enfoca en explicar cómo se originan las instituciones; comienzan con deducción para llegar a especificación de las funciones que realiza una institución. Luego se explica la existencia de las instituciones en virtud de la importancia de sus funciones para los actores afectados por las mismas instituciones. Los actores crean una institución para darse cuenta de ese valor conceptualizado en términos de cooperación.

La creación de las instituciones gira en torno al acuerdo voluntario entre actores pertinentes y si la institución se sujeta a un proceso de selección competitivo sobrevive porque da más beneficios a los actores relevantes que alteran las formas institucionales. Ganancias de intercambio, se reducen costos de transacción de producción o influencia.

Institucionalismo Sociológico

En la línea crítica de los sociólogos a la distinción trazada entre la “racionalidad” y las prácticas asociadas a la “cultura”, surge el institucionalismo sociológico a partir de la década de 1970. “Para Weber, el “tipo ideal” de la burocracia racional-legal es la forma más elevada de racionalidad expresada en forma de institución, aun cuando probablemente no se pueda alcanzar tal nivel de racionalidad en el mundo real” (Peters, 2003: 149).

El institucionalismo sociológico argumenta –contrario a la concepción de Weber– que las formas institucionales y procedimientos adoptados por las organizaciones modernas, no responden solamente a la búsqueda por la eficiencia. Por el contrario, estas formas y procedimientos deben ser vistos como prácticas culturales específicas, mitos y ceremonias creadas por las sociedades y asimiladas por las organizaciones, no para mejorar la eficiencia medios-fines sino como resultado de procesos asociados de transmisión de prácticas culturales más general. Así, dirán que incluso las prácticas más burocráticas tienen que ser explicadas en términos culturales.

Buscan explicaciones de por qué las organizaciones son conjuntos específicos de formas institucionales, procedimientos o símbolos y destacan cómo estas prácticas se difunden a través de los campos de organización o entre las naciones.

Tres características distintivas de este nuevo institucionalismo son señaladas por Hall & Taylor (1985). En primer lugar los institucionalistas sociológicos definen las instituciones de forma más amplia que los politólogos, incluyendo no solo las reglas formales, procedimientos o normas sino sistemas de símbolos, guiones cognitivos, morales y plantillas que proporcionan marcos de significado para la acción humana. Así se rompe la distinción entre instituciones y cultura. Dentro de esto, se cuestiona diferencia que marcan los politólogos entre explicación institucional desde las estructuras organizativas y la explicación cultural como actitudes y valores compartidos. Se redefine a la cultura como institución, implicando una separación de las formulaciones que asocian cultura con actitudes afectivas o valores que ven a la cultura como redes de rutina, símbolos o guiones que proporcionan plantillas de comportamiento.

Una segunda característica implica la comprensión diferente de la relación entre instituciones y la acción individual que sigue el enfoque cultural ya revisado. El análisis sociológico resuelve el problema de especificar la relación entre instituciones y acción a través de la asociación de roles a las instituciones a los que se adjuntan normas de comportamiento.

Las personas que han sido socializados en determinados roles institucionales interiorizan las normas asociadas a estas funciones, así las instituciones afectan el comportamiento. Se podría asociar esto como la dimensión normativa.

Muchos institucionalistas sociológicos ponen énfasis en la dimensión cognitiva del impacto institucional. Se preocupan por la forma en que las instituciones influyen en el comportamiento proveyendo guiones cognitivos, categorías y modelos que son y modelos, importantes ya que sin ellos el mundo y el comportamiento de los demás no puede ser interpretado.

Las instituciones influyen el comportamiento no solo especificando lo que se debe hacer sino especificando lo que uno puede imaginarse a uno mismo haciendo en determinado contexto. Aquí se puede ver la influencia del constructivismo social. Las instituciones proporcionan los propios términos del significado a través de los cuales se le asigna en la vida social.

No solo afectan los cálculos estratégicos de los individuos como sostienen los institucionalistas de la elección racional sino sus preferencias básicas y su identidad

misma. Las imágenes de sí mismos y las identidades de los actores sociales se dice que se constituyen a partir de las formas institucionales, imágenes y símbolos previstos por la vida social, “*many sociological institutionalists emphasize the highly-interactive and mutually-constitutive character of the relationship between institutions and individual action*” (Hall & Taylor, 1996: 948).

La relación del individuo con la institución se basa en un tipo de “razonamiento práctico” mediante el cual el individuo trabaja y reelabora los modelos institucionales disponibles para idear un plan de acción. También tienen su enfoque diferente respecto a cómo se originan las prácticas institucionales y cómo cambian.

Los institucionalistas sociológicos sostienen que las organizaciones adoptan una práctica nueva no porque se esté avanzando en la eficiencia de medios-fines sino porque mejora la legitimidad social de la organización o sus participantes. Es decir, las organizaciones adoptan determinadas formas o prácticas institucionales porque estas son ampliamente valoradas dentro de un entorno cultural más amplio. Se lo trata como la lógica de la adecuación social en contraste a la lógica de la instrumentalidad. “[L]a creación de significado [...] y la importancia de los valores en la teoría sociológica contrarrestan convenientemente la maximización individual y los valores utilitarios en la versión del institucionalismo basada en la elección racional” (Peters, 2003: 148).

Hay una línea que marca el carácter central de las instituciones al modelar el comportamiento de los actores que pertenecen a ellas. Así,

Las instituciones como sistemas de significación transmiten una percepción de cómo deben comportarse sus miembros, ya se trate de priorización máxima de la ganancia (en las organizaciones económicas) o del altruismo (en las organizaciones religiosas y caritativas). La idea de que las instituciones deben moldear el comportamiento es la perspectiva dominante dentro del estudio sociológico de las instituciones, con un énfasis sobre la manera en que los individuos se acostumbran a aceptar las normas y los valores de su organización (Peters, 2003: 161).

A partir de la información revisada de los modelos teóricos para el análisis de la política pública, se considera que el enfoque institucionalista incluye los elementos de importancia para dar respuesta de mejor manera a la problemática investigativa planteada. El complemento metodológico es el análisis de los instrumentos de la política pública para entender las diferentes líneas de acción del gobierno brindando soluciones al problema social.

Análisis de los instrumentos de la política

Dentro de la estructura a través de la cual se propone analizar la política pública, el estudio de sus instrumentos implica un nivel más específico de estudio desagregando los planteamientos que proponen los gobiernos como alternativas concretas de acción.

Es necesario determinar lo que comprenden los instrumentos pues los autores que abordan tal enfoque de estudio establecen algunas interpretaciones.

[T]he concept of “instrument” does not provide any information about the nature of a certain phenomenon, but about the fact that the phenomenon is a means for accomplishing a particular objective [...] the concept of instrument can be defined more sharply by making a distinction between characterizing an instrument as an object and by characterizing it as an activity (De Brujin & M. Hufen, 1998: 13).

De esta forma se configuran al menos dos dimensiones en las que pueden ser comprendidos los instrumentos de la política. Son objetos a través de los cuales los gobiernos materializan la decisión política o son actividades puntuales que realizan en afán de intervenir en la esfera social. *“The “influence” of instruments could be seen as anticipation of changes, the reaction to policy results and the reactions of the target group to the policy” (De Brujin & M. Hufen, 1998: 26).* Lo que se pretende a través del análisis de los instrumentos es establecer la manera en que el gobierno configura las políticas educativas, cómo las piensa y de qué manera las articula, interactuando con otros actores –instituciones– en procura de alcanzar los objetivos propuestos.

Howlett (2009 a) establece que para que una política sea exitosa requiere pasar por varias fases:

“(1) that policy aims, objectives, and targets be coherent; (2) that implementation preferences, policy tools and tool calibrations should also be consistent; and (3) that policy aims and implementation preferences; policy objectives, and policy tools; and policy targets and tool calibrations, should also be congruent and convergent.” (Howlett, 2009 a: 73)

El análisis de política en la etapa de formulación, que propone Howlett (2009 b) detalla el proceso mismo de establecimiento de alternativas para el problema social que plantea resolver. A la vez, da luces de lo que comprende esta etapa, deja entrever la complejidad de abordarla. La formulación no necesariamente se reduce a un grupo de actores, de hecho es necesaria una tensión entre varios sectores para llegar a una proposición competitiva. Incluso plantea que la formulación no necesariamente parte de un problema bien definido.

Tal etapa de formulación se encuentra enmarcada en líneas que limitan la acción política. Howlett (2009) habla del constreñimiento sustantivo y procesual, como elementos con los que los hacedores de política deben trabajar para definir su accionar.

Determinar un problema social no solo implica establecer las medidas que se van a tomar, sino el proceso que esto conllevará, “[w]hen policy-makers are exploring policy options, they consider not only what to do but how to do it.” (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009 (b): 114) Es en la constante determinación de “cómo hacer” las políticas públicas, donde se ponen en marcha instrumentos, mecanismos, formas de accionar que materializan la política. Tales instrumentos pueden ser enmarcados en la categorización que hacen De Brujin & M. Hufen (1998) al referirse a tres enfoques de análisis.

El *enfoque clásico*, que comprende la naturaleza de los instrumentos como estructurante en el proceso de la política. El segundo enfoque que plantea es el *enfoque de instrumento contextual* como una línea intermedia que toma en cuenta tanto las características de los instrumentos como los elementos del entorno en que se aplican. Finalmente, el *enfoque contextual* que de alguna forma “disminuye” el carácter de los instrumentos para verlos como un elemento más en el contexto en que se producen las políticas públicas. “*Instruments only play a modest role in policy systems, decision-making arenas and implementation processes [...] not so much focused on the ideas concerning instruments as on the other types of activities, on which instruments have a modest influence*” (De Brujin & M. Hufen, 1998: 17) Este último enfoque mostraría en cierta medida la complejidad de tomar a los instrumentos como elementos de análisis acerca de cómo se lleva a cabo la política pues los aborda como muy poco significativos para el análisis.

Finalmente, por su utilidad, esta investigación hace énfasis en la tipología NATO propuesta por Christopher Hood (1986), como una categorización que define y organiza los instrumentos clasificándolos a partir de su naturaleza y diversidad; deja así entrever una especie de “caja de herramientas” con que cuentan los gobiernos para la concreción de las políticas públicas como alternativas sociales. Obviamente cada uno de ellos se encuentra con limitantes y puntos de polémica que marcan ventajas y desventajas de su aplicación.

La Nodalidad (*Nodality*) se refiere a los instrumentos de información, recursos de los que puede disponer el gobierno, referente a *Authority* es la herramienta de

regulación y establecimiento de reglas y permisos, normativa, instrumento de coerción. Permite y prohíbe. Acerca de *Treasure* comprenden los elementos de financiamiento con que cuenta la gestión de los gobiernos; formas de incentivar determinados comportamientos o de procurar cambiarlos. *Organization* hace referencia a la más variada forma de intervención en forma organizativa que disponen los gobiernos. Desde instituciones de provisión de servicios por empresas públicas, o de dinámicas de mercado hasta organizaciones de voluntariado, entre otras.

La categorización hecha por Hood (1986) es uno de los varios intentos por dar forma y clasificar las herramientas a disposición de los gobiernos para materializar su influencia en el sector económico, social, entre otros. Se critica tal categorización por ser generalista; “[i]typologies proliferated without much convergence on either basic functions or essential instruments” (Linder & Peters, 1998: 35) muy amplias, y por no determinar límites claros entre sí; “puesto que casi todas las leyes públicas y, por ende, todos los instrumentos de la política implican autoridad [...] ¿dónde termina el elemento de autoridad de un programa de impuestos y donde empieza el elemento de tesorería?” (Linder & Peters, 1993: 11)

Otra categorización es la de Linder & Peters (1998) que proponen cuatro “escuelas” de instrumentos a través de las cuales se busca entender las decisiones que los diseñadores de política toman en determinados momentos frente al problema social. Así, la primera escuela, *Instrumentalista* –explican los autores– encierra el carácter de los instrumentos como elementos a los que se atribuye poder y efectividad, la forma más funcionalista de ver a las herramientas del gobierno. “[T]he proper tool can turn policy failure into success [...] There is no attempt to contextualize the role of the instrument, whether by problem area or by policy-making situation, but rather to establish utility across contexts” (Linder & Peters, 1998: 37)

En el otro extremo, los autores plantean la escuela *Procedimental*, que se puede asociar con la valoración de las ideas en el curso de la selección de instrumentos adecuados. No todos los instrumentos tienen una aplicación modular ante diferentes problemas sociales; la implementación de instrumentos no es una sola ni es universal. Los instrumentos no se los puede clasificar como buenos o malos sino que se encuentran establecidos en función del contexto en que se apliquen, “there are important differences among tools but that no one tool or family of tools can have

universal applicability [...] it all depends on the outcome of a pluralistic, problem-focused process.”(Ibíd.: 38)

Luego, los autores se centran en dos escuelas la de *Contingencia* y la *Constitutiva*. La primera viendo a los instrumentos en forma tradicional en función de cuan útiles son sus características para resolver el problema social. Se separa de la escuela instrumentalista y procedimental centrándose en los atributos de la herramienta política. Del punto de vista constitutivista, se dirá que no hay una realidad objetiva a cerca de las características de los instrumentos “*the understanding of both tools and problems is a subjective process shaped by social or professional interaction as much as by contemplation*” (Linder & Peters, 1998: 41).

Finalmente, el presente trabajo investigativo pretende enmarcarse en las categorizaciones propuestas, teniendo claro el horizonte de análisis de la política que busca alcanzar la calidad educativa. El punto de partida es el enfoque institucional a través del cual se quiere evidenciar las interrelaciones entre instituciones formales e informales en la etapa de formulación de la política educativa.

La etapa metodológica del análisis se centra en el estudio de los instrumentos a través de los cuales la política de calidad educativa se materializa; se quiere determinar los instrumentos utilizados por el gobierno para llevar a cabo la solución a la demanda social formulada, viendo a tales instrumentos en su conformación, como instituciones, con reglas, normas y rutinas propias.

El análisis de los instrumentos de la política pretende recabar información del Ministerio de Educación como entidad rectora y origen de las políticas educativas para determinar los insumos que se tomaron en cuenta para solucionar el problema de baja calidad del sistema educacional como problema social. Posteriormente se analiza el proceso que tuvo lugar para formular determinada política que brinde solución a esta problemática. La información proporcionada tanto por el Ministerio de Educación como por instituciones como SENPLADES y demás carteras de Estado en interrelacionadas es fundamental para entender la estructura legal (autoridad) en que descansa la política estudiada.

De la misma forma se rastrea la información que moldea la política educativa en el sentido financiero a través de Ministerio de Finanzas como entidad de origen de tales

recursos pero que en coordinación con las demás instituciones busca priorizar el flujo económico hacia la consecución del objetivo planteado.

Se pretende visualizar la dinámica existente entre las diversas instituciones en la formulación y establecimiento de la política, analizando las acciones y parte que cada uno de estos actores tiene en determinado proceso.

CAPÍTULO II

LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR

Las políticas de educación han sido abordadas desde varios enfoques disciplinarios, que de diferente forma analizan las condiciones en las que transcurre tal elemento de desarrollo social en la actualidad.

El presente documento busca establecer desde la reflexión académica las condiciones generales en las que se encuentra desarrollado el tema de políticas públicas de educación y el alineamiento de las mismas con la calidad en el proceso educacional a partir de la participación de diversos actores, instituciones formales e informales en el proceso mismo de formulación de políticas educativas.

Lo que se pretende a través del presente capítulo es dar cuenta del estado en que se encuentra el estudio de políticas públicas de educación, evidenciando lo que se ha escrito, investigado y hablado del tema, procurando así una base y punto de partida que sirva para el análisis que se propone en éste proceso investigativo.

Para analizar la literatura se han identificado tres dimensiones de estudio de la información que configuran el marco alrededor del cual se ha avanzado en el tema. A partir de esto se estructura un mapeo de lo que se ha investigado y lo que se está avanzando en lo referente a la política de educación. Sin orden establecido, se analiza desde el nivel informativo que implica la literatura presentada por las instituciones del gobierno en función a las cifras, avances y focalización de esfuerzos.

En otro nivel de análisis se toma en cuenta el aporte investigativo presentado desde la academia a partir de diferentes enfoques de análisis –económico, de equidad, calidad– y, finalmente se analiza la información propuesta por una de las instituciones que más ha trabajado el tema educativo y se encuentra vinculada con lo social, sin ninguna filiación política y procurando llevar a la arena política las demandas sociales. El Contrato Social por la Educación (CSE) como una organización –autodefinida– de lo social, visualiza problemas en el sector educativo para proponer una agenda de políticas a los gobiernos en funciones. A manera de observatorio de su cumplimiento, ésta organización publica importante información que encuentra su vínculo con la academia pues en su mayor parte está conformada por investigadores docentes.

De forma general, el mayor avance en el campo investigativo, gira en torno a la *accesibilidad y equidad, cambios institucionales* y finalmente el tema de la *calidad educativa*. Son las principales líneas de análisis del presente documento.

El área más trabajada se enfoca en el elemento de cumplimiento de las líneas establecidas en el segundo Objetivo del Milenio que comprende mejorar la accesibilidad a los establecimientos educativos.

En su análisis sobre las políticas educativas del Ecuador, Arcos (2008) aborda el tema desde las reformas que se han hecho en lo concerniente al tema implicando un conjunto de cambios, “decisiones con orientación estratégica estructuradas por una jerarquía de valores, que pueden contener uno o varios programas de acción que tienen metas específicas que deben alcanzarse.” (Arcos Cabrera, 2008: 29-30). Puntualiza que tales reformas siguen distintas líneas de acción, desde la equidad, la accesibilidad, eficacia en el proceso educativo y la calidad.

Lo que se puntualiza es la importancia que han tenido las políticas públicas de educación a lo largo del tiempo, como interrelación de actores en varios niveles; el sistema político –dirá– es el campo en que hay relaciones de tensión entre los políticos y partidos en relación a los ciudadanos electores, de la misma forma a nivel burocrático el planteamiento de las políticas dependerá de los acuerdos y compromisos que se establezcan entre los actores y los intereses que estos tengan.

De la misma forma determina el interés de la tensión existente entre actores sociales e institucionales que se involucran y hasta benefician del establecimiento de determinadas políticas educativas. “Las políticas no se diseñan, ni ejecutan en territorios neutrales, en que todos los actores tienen niveles similares de poder o intereses compartidos.” (Arcos Cabrera, 2008: 31)

Asimismo, establece dos líneas que guardan relación con la reforma educativa. Por un lado marca el conjunto de valores que establecen los lineamientos de una política pública. No todas las estrategias, metas o formas de participación que generan las políticas son aplicables a las diferentes expresiones de cultura política. Por otro lado las políticas educativas que se analizan en “Política pública y reforma educativa en Ecuador” y a lo largo de la historia, mantienen relación con lo laboral y con la *movilidad social*.

A continuación se establece una caracterización a través de la cual es posible armar un primer escenario de lo que se ha trabajado en el Ecuador –y en la región– en referencia a las políticas públicas de educación, condensando los esfuerzos investigativos en los temas recurrentes.

La universalización de la educación y equidad

En Ecuador el enfoque que se ha dado a proceso de universalización de la educación general básica responde a una proyección en el mediano y largo plazo. Se inclina a elementos cruciales que visibiliza como parte de la problemática.

El factor principal y problemática social es el limitado acceso de estudiantes así como la falta de equidad en acceso. Esta línea aborda el problema de bajo nivel de calidad en el proceso de educación – aprendizaje pues el cumplimiento del currículo se apega aun a la definición hecha en el año 1996.

La alternativa propuesta de inicio responde al replanteamiento –actualización y fortalecimiento– del currículo en afán de establecer líneas generales y –medianamente– unificadas a nivel nacional.

Resulta determinante para entender que las políticas de educación en el país han mantenido deficiencias y se han establecido sin un enfoque sistémico, inclusivo, es la poca planificación existente anteriormente. Un instrumento de análisis primordial comprende el –ya mencionado– plan decenal de educación que determina hacia el mediano y largo plazo políticas que respondan al eje de requerimientos de infraestructura y financiamiento enfocado a las necesidades de los establecimientos educativos.

Este documento planteado en el 2006 brinda una alternativa a la dificultad presentada en el proceso de gobernabilidad del sector educativo generando incluso elementos que permitan rendir cuentas evidenciando así la participación de diversos actores.

De esta forma lo que se pretende a través del plan decenal de educación es establecer líneas fuertes de gestión enfocadas al sector educativo en el largo plazo dando solución a problemáticas sociales abordadas de forma aislada (calidad de educación y accesibilidad). Se plantea la acción conjunta de actores, enfocada a la

permanencia en el tiempo y guía del establecimiento de políticas de los futuros gobiernos; como detalla la página del Ministerio de Educación

El Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PDE) es un instrumento de gestión estratégica, diseñado para implementar un conjunto de acciones pedagógicas, técnicas, administrativas y financieras que guían los procesos de modernización del sistema educativo. Su finalidad es mejorar la calidad educativa y lograr una mayor equidad, que garantice el acceso de todos los ciudadanos al sistema educativo y su permanencia en él [...] es una política de Estado con gran legitimidad social, ya que fue aprobada por cerca del 70 % de los votantes ecuatorianos en plebiscito nacional y luego ratificada con la aprobación de la Constitución del Ecuador en el año 2008. (MINEDUC, Plan Decenal de Educación, 2013)

Podría de esta manera definirse al Plan Decenal de Educación (PDE) como un conjunto de políticas plasmadas en un determinado tiempo y que se han mantenido como lineamientos base de la política educativa. La conformación del plan evidencia la interrelación de actores en el proceso de formulación de políticas por cuanto es resultante de varios acuerdos. En relación al PDE el Ministerio de Educación dice que es la principal herramienta para la política y gestión educativa independientemente de los gobiernos que se encuentren en el poder.

Si bien el Plan Decenal de Educación (PDE) se conformó con la participación de diversos actores de lo político y social, es función de estos, involucrarse de forma activa en la formulación como en el control y cumplimiento de los objetivos del mismo. El aporte de esta conformación política implica un incentivo a la interrelación entre las entidades del Estado y los agentes sociales.

En referencia al plan, Robalino (2009) lo señala como un gran acierto por enfocarse en acciones concretas como la labor de los docentes y su formación profesional. Pues se centra en la calidad de la docencia, la calidad educativa y equidad. Topando también elementos como la revalorización docente.⁹

El PDE nace de la conformación de varios actores que constituían el Consejo Nacional de Educación. Actores que iban desde representantes del sindicato de profesores, Unión Nacional de Educadores UNE, confederaciones de colegios de educación católica, laica, cristiana así como el Consejo Nacional de Educación

⁹ Las políticas del PDE que se acercan al tema de investigación son:

f. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.

g. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.

Superior. Pero también se dio una participación importante de otros actores como el Contrato Social por la Educación, UNICEF, Ministerio de Economía e incluso actores del sector comercial.

Es en este marco de verdadera inclusión de diversos actores provenientes de varios sectores que se da la definición del Plan Decenal de Educación en la sesión del 16 de junio de 2006.

Luego, el Plan Decenal se abrió al debate nacional en más de 40 foros locales, regionales y nacionales con la participación de amplios sectores sociales, políticos y económicos, lo que permitió una construcción colectiva. (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012)

En el análisis que Arcos (2008) hace de manera cronológica de la política educativa en el Ecuador muestra dos periodos estudiados y posteriormente comparados. El primero comprende desde la década de los cincuenta hasta inicios de los noventa en el cual los esfuerzos de los gobiernos de turno se centraron en incrementar la accesibilidad de todas maneras.

La creación de oportunidades educativas para el acceso fueron aspectos centrales de la política e incluyeron todos los niveles educativos [...] una modernización centrada en el Estado, en la cual la educación cumple un papel crucial. (Arcos Cabrera, 2008: 32-34)

El enfoque que los gobiernos dieron a la política educativa durante este período se centró en la dinámica de mercado incrementando la oferta a través de la creación de establecimientos nuevos, con esto se dinamizó la demanda pero no únicamente eso. La movilidad de la oferta y la demanda implicó un crecimiento de las opciones laborales de sectores paralelos a la educación, los docentes, los mecanismos de capacitación, los servicios complementarios que brindan soporte al ámbito educativo; tales acciones dinamizaron las interacciones sociales y marcaron una forma de inclusión de los actores de la sociedad antes excluidos. Arcos (2008) señala que

[1]a política de expansión de cobertura acompañada de otras dos iniciativas: el fortalecimiento de los colegios normales donde se formaban profesores y la organización de normalistas especializados en la formación de profesores rurales; y, un apoyo, intermitente a la educación técnica (Arcos Cabrera, 2008: 50).

Con esto se marca una matriz a través de la cual los docentes se preparaban para la ampliación del servicio pero a la vez se abría la alternativa a la fuerte migración a las ciudades fortaleciendo la educación en las zonas rurales.

La serie de reformas en cuanto a la educación primaria y secundaria –como indica el autor del texto– incentivó incluso a la creación fortalecimiento de educación superior.

El segundo periodo de análisis se realiza a partir de los noventa y se centra en las reformas que se dieron en el Ecuador en un marco distinto al de la accesibilidad. Los gobiernos posteriores a la década de los noventa como en la mayor parte de Latinoamérica enfocaron sus intereses en alcanzar una mejor calidad en la educación “entendida sobretodo como menor deserción y mejores logros de aprendizaje.” (Arcos Cabrera, 2008: 45)

La característica de este tipo de reformas –como indica el autor– se inclinó a un conjunto de acciones que impliquen una mejor gestión y administración del sistema educativo “cambios del currículo, capacitación docente, medición de los logros, etc.” (Íbid.: 45) En el siguiente acápite se amplía el análisis respecto a la reforma enfocada en la calidad educativa, enfoque que toma fuerza a partir de los noventa pero que hasta la actualidad encuentra conflictos en su estructuración y aplicabilidad.

La descentralización y calidad educativa

El Ministerio de Educación se ha encargado de diseñar un nuevo currículo que ya se encuentra en ejecución procurando establecer un lineamiento general de competencias para todas las instituciones, tratando así de reducir la variabilidad de opciones que se ofertaban en el servicio educativo, convirtiendo esto en una práctica centralizada que reflejará resultados después de un tiempo.

La Actualización y Reforma Curricular surge luego de que en el seno del 2007 la Dirección Nacional de Currículo hiciera una primera evaluación de la reforma de 1996 –en ese tiempo aún en vigencia– que mostraba las falencias de la malla y una desarticulación e entre contenidos y tiempos de cumplimiento.

El Ministerio de Educación, sobre la base de estos resultados, elaboró la Actualización y Fortalecimiento Curricular de la Educación General Básica, la cual entró en vigencia desde septiembre de 2010 en el régimen de Sierra, y desde abril de 2011 en el régimen de Costa [tal] documento comprende las cuatro áreas (Lengua y Literatura, Matemática, Ciencias Naturales y Estudios Sociales) para cada uno de los años de primero a décimo. (Ministerio de Educación del Ecuador, 2013)

Todavía se encuentran afinando detalles de los currículos de otras asignaturas como Educación Física, Educación Estética e Inglés, los mismos que debieron estar listos en el año 2012.

En referencia a los esfuerzos hechos por el gobierno en la reforma hacia la calidad educativa Arcos (2008) señala la importancia de organismos internacionales en cuanto al marco de política social.

Era parte de un paquete de recomendaciones del Banco Mundial y el BID para la mayoría de países de la Región [...] apuntaban a crear condiciones sociales que sirvan de soporte y actúen de manera sinérgica con el amplio programa de reformas económicas e institucionales de los noventa, orientadas a un cambio significativo del rol del Estado en la economía, mediante la privatización de las empresas públicas, la des-regularización de los mercados, la apertura comercial, etc. (Arcos Cabrera, 2008: 46)

El cambio de inclinación de las políticas educativas hacia la calidad se desprende precisamente de las falencias del anterior enfoque de accesibilidad pues la falta de coordinación y articulación de un sistema que retenga a los estudiantes y que implique calidad del proceso educativo significó la intención de fortalecer la calidad más allá del sostenimiento en aulas.

El punto de partida de este enfoque hacia la calidad lo toman los gobiernos desde los noventa en adelante justificando que el nivel de aprendizaje en materias fuertes como matemáticas y lenguaje era demasiado bajo y que se daba una fuerte deserción de los estudiantes.

Así como Arcos (2008) recalca en el contexto nacional las reformas educativas primero se enfocaron en un periodo de cobertura y posteriormente en la calidad de la educación también lo hace el experto en políticas educativas, Orlando Pulido Chaves (2012) quien en Colombia encuentra una realidad parecida, “no se mejoraron los contenidos de la educación; se incrementó el número de estudiantes por profesor en el aula, aumentando la carga de trabajo de los docentes sin cambios significativos en las otras condiciones de trabajo.” (Pulido Chaves, 2012: 134-135)

Determina este autor que los cambios que se dieron en las últimas décadas respondieron a maximizar el factor cuantitativo, incrementar escuelas, las horas de trabajo, los alumnos por aula, las aulas y demás factores que dan cuenta del avance pero únicamente en lo que se refiere a incrementar la accesibilidad. Posteriormente se dieron las políticas con enfoque de calidad, el autor asume “que la rápida expansión del

sistema, medida por los incrementos en la matrícula, se hizo se hizo a costa de la calidad impartida en los establecimientos educativos” (Íbid.:137)

La cobertura en el país ha alcanzado niveles relevantes, así lo evidencian las cifras presentadas por el INEC, del censo de 2010. Las ciudades con mayor cobertura no necesariamente pertenecen a provincias donde hay baja tasa de analfabetismo. Esto se evidencia en los siguientes cuadros

Cobertura de la educación

Cobertura baja	Quito	56,58%
	Guayaquil	60,72%
Cobertura media	Machala	73,97%
	Loja	75,85%
	Latacunga	79,82%
Alta cobertura	Tena	88,35%
	Guaranda	92,38%

Fuente: INEC, censo 2010

Elaborado por: Juan Pablo Padilla

Tasa de analfabetismo

Pichincha	3,50%
Guayas	5,00%
El Oro	3,12%
Loja	5,80%
Cotopaxi	13,60%
Napo	6,30%
Bolívar	13,90%

Fuente: INEC, censo 2010

Elaborado por: Juan Pablo Padilla

Se ve así que hay evolución favorable en cuanto a la cobertura pues existen más centros educativos y mayor acceso para los grupos sociales pero a la vez hay poca relación entre esto y la reducción en la tasa de analfabetismo de las provincias a las que pertenecen estas ciudades. En tal medida la búsqueda y de otros instrumentos que eleven la calidad del sistema educacional del Ecuador es imprescindible para solucionar el problema social.

La gestión educativa: profesionalización docente

Aunque en el ámbito investigativo, se ha trabajado muy poco en el contexto nacional, la gestión educativa es una categoría que amerita importancia debido a la incidencia en otros aspectos del sistema educacional. Dentro de la gestión educativa interviene el factor docente, recursos, infraestructura y la interacción con la sociedad y demandas de esta hacia el sistema educativo.

En esta línea de análisis, Miriam Aguirre (2009), señala la importancia de generar políticas educativas de tipo integral, que de la misma forma, constituyen aportes a la gestión educativa. Dice que una política educativa que se enfoque sobre todo en los docentes, “comprendería todo aquello que, concierne a aspectos tanto de profesionalización como de desempeño y evaluación, así como de remuneración.” (Aguirre, 2009: 127)

Los mecanismos de capacitación y profesionalización docente así como la evaluación de desempeño, que buscan reducir la brecha generada en cuanto a calidad educativa, contenidos y nivel de escolaridad deben ir de la mano con el perfil óptimo del docente, pero hay que recalcar que no se ha logrado definir de forma técnica un perfil que cumpla con los requerimientos que demanda la sociedad, los mismos docentes, las instituciones educativas y a nivel gobierno.

Por otro lado y de mano con el fortalecimiento de conocimientos en los docentes, como instrumento de mejora de gestión y enfocado a mejorar la calidad educativa,

[s]e esperaría que se tome en cuenta que no solo se necesita actualizar conocimientos, que el desempeño está vinculado a la motivación, a los incentivos, además de otros múltiples factores que inciden en el comportamiento de esa persona [...] una política integral docente tiene que fundamentarse en criterios técnico pedagógicos que consideren al docente una persona con características individuales que necesita reconocimiento que necesita ser partícipe activo de los programas y proyectos que le conciernen [...] (Aguirre, 2009: 129-130)

El factor docente y todo lo concerniente a sus funciones en el proceso educativo implican un vector importante para el sistema de educación. Se vincula con el tema abordado anteriormente de la calidad educativa pues si éste último elemento es requisito indispensable para el avance social y económico del país ayudando a superar la inequidad social es necesario y por demás importante enfocarse en la profesionalización de la labor docente, su fortalecimiento y revalorización.

[...] si bien son sumamente importantes los aspectos relacionados con infraestructura, currículo, textos, equipamiento, acceso a las TIC, etcétera, la calidad del trabajo de los docentes es clave en el mejoramiento de los sistemas educativos [...] es el de mayor incidencia en el aprendizaje de los estudiantes, en el funcionamiento de las escuelas y en la traducción de las políticas a la vida de los sistemas educativos. (Robalino Campos, 2009: 131)

Aunque parece clara y quizás obvia la importancia de enfocar las políticas en la función del profesorado, la inclinación de las políticas de educación hacia la gestión docente ha sido aún deficiente centrándose solo en la parte instrumental como la capacitación y lo salarial sin tomar en cuenta otros factores como la inclusión de los docentes en el proceso mismo de creación de perfiles y quizás de formulación de política educativa.

La participación de los maestros en el cambio educativo es crucial para que éste tenga éxito, por lo que es preciso crear las condiciones y mecanismos institucionales que fortalezcan su protagonismo y responsabilidad en la gestión de sus instituciones y en la formulación de políticas educativas [...] así, se revertirá el enfoque tradicional que ha considerado al docente como un ejecutor de orientaciones y decisiones definidas sin su opinión y conocimiento, lo que se ha traducido en limitaciones para que las políticas educativas se traduzcan en prácticas efectivas en las escuelas y las aulas. El Estado y la sociedad deben garantizar a los docentes las mejores condiciones de trabajo y, éstos deben mostrar los más altos desempeños traducidos en aprendizajes efectivos de los estudiantes. (UNESCO/ORELAC, 2007: 10)

De parte de la sociedad se demanda un papel fortalecido de los profesores quienes ya no solo deben estar capacitados para su labor dentro de las aulas sino para un seguimiento continuo de los estudiantes y el involucramiento social que permita desarrollar las destrezas para desenvolverse socialmente, es decir educar para la vida. Lo que se pretende con el planteamiento de políticas integrales –como las denomina Robalino– es no solo centrarse en soluciones instrumentales para generar procesos educativos de calidad. La capacitación o los salarios solo cubren una parte del problema educativo.

Las políticas, estrategias y programas de capacitación, en general, parten del supuesto de que los profesores para hacer bien su trabajo solo necesitan dominar la disciplina (el qué de la enseñanza), conocer la metodología (el cómo del aprendizaje) y ser evaluados [...] persiste la idea de que la preparación, el compromiso y la ética profesional tienen directa relación con los niveles salariales. (Robalino Campos, 2009: 133)

Concluye luego, indicando que aunque estos elementos son importantes e inciden en el proceso educativo, no han sido suficientes para generar resultados de eficiencia en el desempeño tanto de docentes como de los alumnos.

Para definir algunos parámetros a través de los cuales se puede encontrar relación entre los actores del sistema educativo, docentes, alumnos y recursos es necesario tomar en cuenta la Investigación Iberoamericana de Eficacia Escolar IIEE reflejando relación entre las condiciones de los docentes y la manera en que éstas inciden en los logros de los estudiantes.

[...] elementos fundamentales –como son el clima de centro y de aula, el liderazgo, las metas compartidas, las altas expectativas, la metodología o el trabajo en equipo del profesorado– aparecen de forma recurrente en todos los trabajos, tanto de América Latina como del resto del mundo. Sin embargo, también encontramos elementos novedosos: prácticamente la totalidad de las investigaciones demuestran la importancia de los recursos económicos y materiales y su gestión como factores relacionados de manera directa con el rendimiento de los alumnos y, por tanto, implicados directamente en la calidad de la educación. Otros elementos que aparecen con reiterada persistencia son los relacionados con la profesión docente, en concreto su formación inicial y permanente, su estabilidad o sus condiciones laborales (IIEE, 2007: 63).

En este punto confluye también una investigación publicada en la Prelac en el 2004 al señalar la importancia de potencializar la acción docente dentro y fuera del entorno escolar, reconociendo que la calidad educativa es un elemento resultante de estímulos a la gestión docente y por supuesto de inversión en torno al sistema educativo. No se puede dejar de lado la participación inclusiva de los actores-docentes en el proceso mismo de estructuración de políticas educativas permitiendo así bosquejar un escenario favorable para los maestros sin que sean meros cumplidores de líneas hechas por actores “ajenos” a la realidad del sistema educacional.

[...] los sistemas educacionales no pueden materializar grandes mejoras en el desempeño promedio de los estudiantes, sin antes mejorar la enseñanza. Una mejor enseñanza requiere una combinación de medidas entre las que se incluyen una mejor asistencia a la escuela por parte del profesorado, el reclutamiento a la profesión docente de personas mejor formadas y más capaces, una distribución más equitativa de estas personas en las escuelas y la adopción de un compromiso con el mejoramiento del desempeño escolar por parte de los maestros. Sobre la base de los resultados de investigaciones recientes, pienso que podríamos ser bastante específicos sobre qué tipos de estrategias orientadas a mejorar la enseñanza realmente funcionan. (ORELAC-UNESCO, 2004)

Es función de los hacedores de políticas públicas de educación tomar en cuenta no solo los elementos que de forma directa intervienen en el sistema educacional para mejorar la calidad en el proceso mismo, sin pretender con esto, tratar el fenómeno de forma aislada. Como señala Mery Zamora ex presidenta nacional de la Unión Nacional de Educadores en defensa de la responsabilidad directa de los educadores frente al

desarrollo o no del proceso educativo. Señala que “[se] ignora que la educación tiene una serie de factores que la influyen, tales como el nivel socioeconómico del estudiante, de su familia del docente, la salud, la nutrición, entre muchos otros.” (Zamora García, 2009: 142)

En conclusión, el tema de políticas educativas se presenta como un escenario donde interactúan múltiples actores, con importantes niveles de complejidad en el tratamiento que cada uno merece.

Se muestran en este texto de forma general los lineamientos en los cuales puede estar basada una política educativa que se acerque a la calidad en el proceso educacional. Un elemento de interés es la cita de autores como Milton Luna o Teresa Bracho en lo referente a la información empírica del análisis a políticas implementadas con anterioridad, que serían útiles para enriquecer la argumentación teórica y complementar el análisis que se pudiera hacer al respecto.

No todas las líneas abordadas implican procesos eficientes en el contexto que se apliquen. En determinados momentos las herramientas de la política educativa han demostrado ser eficientes pero de la misma manera han llegado a puntos críticos en los que se hace necesario un nuevo abordaje o focalización. Lo que se pretende con este análisis es dar cuenta del estado de la investigación y aportes analíticos de la política educativa, lo que se ha hecho y lo que aún queda por trabajar, evidenciando así el terreno fértil de la investigación en cuanto a la gestión y política del sector educativo. Se toman como punto de partida los aportes hechos desde la academia, las instituciones de gobierno y lo que desde la sociedad se presenta para construir un peldaño investigativo, esta vez enfocado en la política de educación de calidad.

Es importante el análisis presentado por Arcos sobre la política educativa en el Ecuador desde los años cincuenta pues muestra la evolución de intereses que el sistema político ha enfatizado. En un momento ha sido la accesibilidad pero luego tal reforma se ha quedado sin sustento. Posteriormente ha sido la calidad dando interesantes resultados y movilizand o importante cantidad de recursos.

En la actualidad aún se encuentra el gobierno trabajando entre estas dos dimensiones pero teniendo como ejes transversales a solucionar, la capacitación docente, la creación de infraestructura educativa, la dotación de recursos y el correcto manejo de los mismos para reflejar un proceso educativo de calidad. De por medio se

encuentra la tensión existente –y quizás necesaria– con los actores sociales que procuran agendar los problemas que aquejan al sistema educativo.

En este contexto es necesario plantear al menos una interrogante que parte de las diversas líneas analíticas en que se ha trabajado en el tema de políticas educativas en el Ecuador. En un principio, centradas en la accesibilidad y movilización de la oferta educativa en afán de incentivar a la demanda, de parte de los gobiernos de turno. Por otro lado y posteriormente a determinadas falencias del enfoque universalista de acceso se plantea la reforma enfocada en alcanzar calidad educativa y superar con esto los problemas del primer periodo de políticas.

Es a partir de esto que surge la necesidad de plantear una interrogante sobre cuál sería el destino de las política pública de educación en el Ecuador pues, al tratar de integrar la accesibilidad y la calidad surge la necesidad de proponer políticas integradoras. La sociedad quiere tener acceso a la educación pero de calidad. Enmarca esto con lo que Orlando Pulido diría irónicamente “[c]ómo si fuera posible un acuerdo social en torno a la idea de una educación que no sea de calidad o que sea de mala calidad.” (2012: 138)

La interrogante nace de saber ¿Hacia dónde va la política educativa en el Ecuador? o en un marco que quizás suene normativo, ¿Hacia dónde debería enfocarse la política educativa del Ecuador? Esto último en relación a la forma en que se ha abordado la política educativa, la accesibilidad por separado de la calidad educativa; ¿Por qué no centrarse en accesibilidad con calidad?

Resumiendo, la revisión presentada en este capítulo en torno al avance del análisis de política pública de educación general básica en el Ecuador refleja un amplio enfoque en dos líneas; la accesibilidad como un factor de cobertura y por otro lado la calidad educativa, procurando reflejar dos momentos del avance en el establecimiento de la política educacional. Se plantea a partir de esto un análisis de la política pública que integre estas dos dimensiones, centrado en el proceso de formulación, visibilizando los actores inmersos en este proceso como las dinámicas generadas entre los mismos.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL ECUADOR

La política de educación del Ecuador –y de gran parte de Latinoamérica– antes de los noventa se enfocó en la cobertura, reflejando a través de sus políticas públicas, el interés en incrementar la tasa de acceso al sistema educativo. A partir de los noventa, el interés de los gobiernos se centra en buscar alternativas para retener a ese público que había accedido al Sistema Nacional de Educación SNE, pues se empezaba a dar una alta deserción; el énfasis principalmente se centra en mejorar la calidad del proceso educativo.

En el Ecuador se dieron una serie de medidas para articular tales demandas sociales. La creación de establecimientos educativos, incentivos económicos (bonos) para evitar la deserción –posteriormente se daría el condicionamiento de tales incentivos– así como la mejora de condiciones laborales a los docentes entre otras líneas de acción; esta fue la constante de los gobiernos para dar solución a problemas dentro del sistema educativo.

El principal punto de partida de este análisis se centra en las políticas públicas de educación que se dan en el marco del Plan Decenal de Educación del Ecuador; este instrumento recoge un conjunto de ocho políticas que buscan trascender en el tiempo y a través de los períodos presidenciales.

El plan se construye en un contexto participativo de instituciones fiscales, particulares y representantes de varios sectores; económicos, políticos y sociales. La planificación de estas políticas se constituye en la agenda de mediano y largo plazo para los gobiernos y autoridades a cargo de la cartera educativa, más allá de los ciclos presidenciales. El Plan Decenal de Educación en este contexto fue debatido y se abrió al diálogo de diversos sectores, plasmando las líneas de lo que sería la política educativa de los siguientes años.

Las políticas del plan se centran en los dos aspectos fundamentales de la educación; acceso y calidad educativa. También se toma en cuenta el presupuesto para el sector educativo en relación al PIB y se plantea la inversión creciente en infraestructura y equipamiento.

Las políticas del plan podrían resumirse en la tabla no. 1 como un esquema que las categoriza en dos líneas de acción que se pretende articular desde el gobierno;

calidad y cobertura. En lo concerniente al enfoque de cobertura, lo que se busca es incrementar la población que accede al sistema de educación desde niveles de educación inicial hasta el bachillerato.

Tabla 1. Políticas del Plan Decenal de Educación

Enfoque en cobertura	a. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
	b. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
	c. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
	d. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
Enfoque en calidad	e. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
	f. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
	g. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
	h. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

Fuente: Plan Decenal de Educación 2006-2015:

Elaborado por: Juan Pablo Padilla

Las siguientes políticas del plan, claramente convergen en otro aspecto, la calidad educativa y constituyen la estructura de la política educativa actualmente. El objetivo de alcanzar la calidad en el proceso educativo se encuentra apuntalado por políticas como la capacitación, mejoramiento de infraestructura, implementación del Sistema Nacional de Evaluación y monitoreo del proceso educacional así como la dotación importante de recursos –el 6% del PIB hasta el 2012– que permita mejorar las condiciones de los establecimientos; más allá de esto, se hace hincapié en la revalorización del profesional de la educación fijando como instrumento de la política, la capacitación y mejora de la formación inicial.

El Plan Decenal de Educación sirve como base del análisis de la política educativa en el Ecuador porque a partir de éstas políticas planteadas para el mediano y largo plazo se han diseñado y establecido los instrumentos de intervención gubernamental y solución a los problemas sociales que se presentan en el sector.

La propuesta del Plan Decenal de Educación se da en el 2006 en un amplio marco participativo en lo que se constituía como el Consejo Nacional de Educación

(CNE), actores del sector educativo, público, privado; la UNICEF, Contrato Social por la Educación entre otros. Luego se abrió a debate a nivel nacional socializando a demás actores del sistema educativo.

La construcción colectiva del plan fue socializada a nivel nacional y fue el CNE quien pidió al gobierno del Dr. Alfredo Palacio que realice la consulta popular donde el apoyo ciudadano fue mayoritario (aprobado con más del 66%). Pero el plan toma fuerza y entra en ejecución a partir del gobierno del Ec. Rafael Correa cuando se articula con otros instrumentos de carácter legal, económico y organizacional.

El Ministerio de Educación MINEDUC ha centrado sus esfuerzos en las dos categorías ya mencionadas, cobertura y calidad. Dentro del Plan Decenal de Educación se encuentran los lineamientos generales de cada caso pero la adaptación, formulación y establecimiento de la política fue realizada por el MINEDUC. El presente análisis de la política toma como punto de partida la política pública de educación y hace énfasis en la descripción de los instrumentos de esta política que conllevan a la calidad educativa.

El gobierno central, en concordancia con el Ministerio de Educación, establecen algunas líneas de acción; específicamente, políticas públicas de educación que pretenden solucionar el problema social de baja calidad educativa y como instrumentos se han establecido algunas acciones por parte de estas instituciones. Pero es necesario partir del origen de estas políticas, el problema social

El Problema social: la baja calidad en la educación

La política de educación de calidad se enlaza con una serie de elementos que la conforman; se sustenta y establece en el marco de interacción de varios actores¹⁰; actores sociales que ayudan a dar forma al problema social y visibilizarlo pero también intervienen los actores políticos moldean políticas que permitan alcanzar el objetivo de elevar la calidad educacional.

El primer elemento es la evaluación que así como se constituye en una herramienta de medición, refleja el estado en que se encuentra la educación e informa tanto interna como externamente las condiciones en que el sistema educativo se encuentra. A nivel externo se centra en la rendición de cuentas; a nivel interno como

¹⁰ Actores como instituciones, organizaciones de gobierno, sociales, leyes, reglamentos, la Constitución de la República.

insumo para la toma de decisiones, formulación de políticas educativas enfocadas en la solución del problema.

El problema social de baja calidad educativa se hace evidente gracias a las evaluaciones realizadas en un primer nivel, en 1996, 1997, 2000 y 2007, bajo la forma pruebas “APRENDO”. En los años 1998 y 2006 además se aplicaron las pruebas PERCE y SERCE del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece). Es a partir del año 2008 que se establecen las pruebas SER como el instrumento de evaluación anual a estudiantes, docentes y la gestión institucional.

La baja calidad educativa como problema social se hace evidente precisamente por las bajas calificaciones reflejadas en las evaluaciones; en función a la visibilización y reconocimiento de esto como problema, se establecen varias líneas de acción para recuperar el nivel de calidad educativa y elevarla. De esta forma se reconoce que el instrumento evaluador va de la mano con la formulación de políticas de educación de calidad; se constituye en la referencia para la toma de decisiones.

Los instrumentos de la política que se analizan a continuación, reflejan el interés del gobierno a través del Ministerio de Educación en afrontar el problema de falta de calidad educativa desde diferentes perspectivas, ya sea priorizando el incremento de presupuesto, la dotación de infraestructura, la revalorización y capacitación docente, la evaluación constante y rendición de cuentas.

El instrumento de análisis que se prioriza en la presente investigación y el que mayor enfoque tiene por parte del gobierno es el referente a la formación docente y capacitación permanente, uno de estos lineamientos de política constituye el Proyecto Universidad Nacional de Educación UNAE que se enfoca en la formación docente, es decir, hace énfasis en la mejora de capacidades de los maestros para de esta forma elevar la calidad en el proceso educativo y obtener mejores resultados con los estudiantes.

El punto de partida de cada una de las políticas analizadas y específicamente de la creación de la UNAE es la solución a un problema social, la baja calidad educativa. Esto hace que se visualice la relación entre calidad educativa y el sistema nacional de evaluación pues lo que evidencia los resultados del sistema educativo es la evaluación realizada a cada uno de los actores, así se comprende que hay un problema social que debe ser solucionado mediante las líneas de acción de la cartera de estado.

Uno de los elementos que surge al momento de hablar de calidad educativa es la evaluación pues se constituye en el principal instrumento –sino el único– para reflejar el estado actual del proceso educativo.

Es preciso contar con este instrumento para obtener parámetros de conocimientos, calificaciones y gestión institucional de los establecimientos educativos. Se evalúa precisamente para conocer el nivel de calidad educacional. Los resultados desde las evaluaciones APRENDO (1996) hasta las pruebas SER¹¹ (2008 hasta la actualidad) han reflejado bajos niveles en cada parámetro evaluado.

La evaluación y los resultados arrojados por éstas, reflejan el origen de las políticas formuladas posteriormente, enfocadas en corregir la baja calidad en el proceso educativo, cumpliendo con el objetivo principal que consistió en monitorear las condiciones en que se encuentra el sistema educativo. Los resultados reflejados por las evaluaciones justifican la existencia del problema social y la toma de decisiones del Ministerio de Educación para solucionarlo.

Los esfuerzos de la política pública hacia la calidad educativa se plantean a partir de las últimas décadas como contraposición al enfoque tradicional centrado mayormente en ampliar la cobertura. Se vincula este cambio de matriz con los principios fijados por la Comisión Interamericana sobre la Educación CIO así como acuerdos planteados por UNESCO sobre la calidad de la educación como un derecho humano.

La focalización que el gobierno realiza hacia la calidad educativa se encuentra ligada a la construcción global que “hace énfasis en implantar una educación de calidad como recurso para vincular el proceso educativo al desarrollo de los países”. (MINEDUC, 2008: 11)

De esta forma, para conocer el estado de la educación se hacen necesarios procesos de medición de metas y objetivos educativos de manera constante, “los sistemas de evaluación que recogen información sobre el estado de los logros académicos son herramientas que contribuyen a la formulación de políticas encaminadas al mejoramiento de la calidad de la educación”. (MINEDUC, 2008: 11)

¹¹ Las pruebas SER utilizadas para referencia son las realizadas en el año 2000; las que se hicieron en el 2007 cambiaron los parámetros de evaluación por ende no son comparables.

El cuestionamiento de ¿cómo se encuentra la educación en Ecuador? conlleva analizar la etapa inicial de la formulación de políticas educativas en los últimos años. Es a partir del diagnóstico de la situación actual que se moldean las políticas para el mejoramiento de la educación.

En el Ecuador las evaluaciones al sistema educativo empezaron con las pruebas APRENDO en el período de 1996-2007 reflejando pobres resultados en cuanto a calificaciones de las materias evaluadas (Matemáticas y Lenguaje) es decir bajo nivel de conocimiento; ésta evaluación tomó en cuenta a los estudiantes de tercero, séptimo y décimo de Educación General Básica EGB, docentes, directivos e incluso padres de familia. Posterior a este periodo se dan las pruebas SER desde el 2008 hasta la actualidad.

Las pruebas aplicadas a nivel nacional son de carácter funcional y pretenden reflejar el momento que atraviesa el proceso educativo en el espacio de evaluación. No se puede dejar de lado que la periodicidad de aplicación de las pruebas responde a un interés mayor del MINEDUC en conocer constantemente la evolución de los programas implementados o en proceso de aplicación.

El gobierno ha demostrado como prioridad resolver el problema de baja calidad en la educación, en esta línea el enfoque de evaluación es trascendente. Un paso a obtener más insumos para la toma de decisiones en la política es la entrada del Ecuador a las pruebas con estándar internacional. En tal medida el Ministerio de Educación junto al Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL han anunciado el ingreso del país al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)¹² en el 2015.

Estas pruebas son desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y reflejan la medida en que los conocimientos y habilidades de los estudiantes son importantes para su acción en la sociedad. Las pruebas arrojan resultados en el período de 3 años y el país se encuentra preparándose para las que se realizarán en el 2015.

Harvey Sánchez representante del INEVAL indica las fases de preparación, desde la planificación pues se capacitará a los actores partícipes, la posterior evaluación

¹² Las pruebas están dirigidas a estudiantes de 15 años varios países del mundo (más de 60). Las áreas de evaluación son Matemáticas, Ciencias y Lectura.

y finalmente el análisis de resultados que como ha indicado direccionan la toma de decisiones de la cartera de estado hacia el mejoramiento de la calidad educativa.

En el diseño y participación del país en las pruebas PISA han participado tanto el Ministerio de Educación como gestor de las políticas educativas junto con su brazo evaluativo el INEVAL así como representantes del OCDE, analistas de educación como Alejandro Gómez y representantes de Fundación Santillana; actores que en conjunto permiten ver la dinámica participativa de la decisión de incluir al Ecuador –como el segundo país del continente después de Estados Unidos– en la evaluación PISA.

Conjuntamente con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, el MINEDUC ha establecido un acuerdo para aplicar a nivel nacional el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) que podría ser la antesala a las pruebas PISA; el ministro Augusto Espinoza ha señalado “con las pruebas PISA y ENES sabremos con precisión donde están las falencias para corregirlas inmediatamente y eso nos ayudará a incrementar la calidad de la educación en el Ecuador” (Ministerio de Educación del Ecuador, 2014)

La constante evaluación del sistema podría entenderse como el enfoque de gobierno por conocer la forma en que inciden sus medidas en la modificación del problema social en afán de solucionarlo. El Ministerio de Educación del Ecuador analiza los procesos educativos a través de la evaluación pues constituye un elemento de interés y utilidad para la toma de decisiones.

El Ministerio de Educación es la autoridad encargada de evaluar las condiciones actuales del sistema educativo para lo cual establece la creación del Sistema Nacional de Evaluación SNE, como entidad que formula y aplica las pruebas a los actores del sistema educativo; en el proceso de formulación de preguntas intervino la Coordinación General de Planificación. A continuación un breve resumen de los resultados a nivel nacional.

Tabla 2. Resultados - Pruebas SER 2008 (Nivel Nacional)

Lenguaje y Comunicación					
Año / Calificación	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy Bueno	Excelente
Cuarto año de E.G.B.	30%	38%	22%	9%	1%
Séptimo año de E.G.B.	19%	35%	32%	12%	2%
Décimo año de E.G.B.	10%	43%	37%	9%	1%
Tercer año de Bachillerato	13%	37%	34%	14%	2%
Matemáticas					
Año / Calificación	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy Bueno	Excelente
Cuarto año de E.G.B.	30%	39%	21%	8%	2%
Séptimo año de E.G.B.	22%	34%	30%	11%	3%
Décimo año de E.G.B.	27%	53%	17%	3%	0%
Tercer año de Bachillerato	49%	32%	15%	3%	1%
Ciencias Naturales					
Año / Calificación	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy Bueno	Excelente
Séptimo año de E.G.B.	11%	39%	34%	14%	2%
Décimo año de E.G.B.	29%	54%	16%	1%	0%
Estudios Sociales					
Año / Calificación	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy Bueno	Excelente
Séptimo año de E.G.B.	30%	56%	12%	2%	0%
Décimo año de E.G.B.	17%	58%	24%	1%	0%

Fuente: Pruebas SER Ministerio de Educación:

Elaborado por: Juan Pablo Padilla

Los resultados en cada caso, a nivel nacional muestran alta concentración en las categorías Insuficiente y Regular, demostrando un pobre nivel educativo que luego se interpreta como baja calidad en el proceso educacional.

Hay varios instrumentos de política en que se centra el MinEduc para dar solución al problema de falta de calidad educativa a nivel de Educación General Básica. El instrumento de política de mayor trascendencia que se analiza en este texto para enfrentar el problema de baja calidad educativa reflejado por las evaluaciones se refiere a la capacitación docente, que entendida en la taxonomía de Christopher Hood (1985) responde a instrumentos de Nodalidad.

Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas del sistema nacional de educación

El Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas, constituye uno de los principales instrumentos para conocer las condiciones en que se encuentra el sistema

educativo del Ecuador. Evalúa todos los elementos que forman parte del Sistema Educativo reflejando el momento que atraviesa la gestión y conocimientos de docentes, personal administrativo y estudiantes.

El sistema de evaluación encuentra asidero legal en el artículo 346 de la Constitución de la República del Ecuador que indica que “[e]xistirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación.”

En tal virtud, mediante Acuerdo Ministerial No. 0025-09 el Ministerio de Educación dirigido por Raúl Vallejo determina la creación e implementación de un Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas; este instrumento surge con el objetivo específico de evaluar cuatro niveles del sistema educacional; la calidad de la gestión ministerial en lo administrativo, pedagógico y financiero. En un segundo nivel se encuentra la medición del desempeño docente y estudiantes para posteriormente evaluar la calidad del currículo nacional.

Lo que se pretende a través del Sistema Nacional de Evaluación (SNE) es monitorear el estado de la educación en el Ecuador y específicamente, lo referente a la calidad educativa. De ésta forma, el interés del gobierno y del Ministerio de Educación es formular políticas que corrijan falencias del sistema educativo y mejoren el proceso de enseñanza para lograr calidad educativa.

La rendición social de cuentas se enfoca en mecanismos informacionales a los que la sociedad puede acceder para conocer los resultados de los procesos evaluativos y la condición en que se encuentra el sistema educativo; esto se hace por el afán del gobierno de mantener procesos de transparencia en la gestión de cada uno de los ministerios.

El proceso evaluatorio se lleva a cabo mediante el Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL que se constituye en el brazo operativo de la evaluación al Sistema Educativo. Mantiene autonomía pero a la vez se sujeta a los estándares de calidad determinados por el Ministerio de Educación.

El proceso de evaluación realizado por el INEVAL se sustenta en conceptos técnicos, procurando mantener la objetividad en el proceso; recalcan la efectividad y eficiencia al medir cada actor del sistema educativo procurando reflejar resultados

confiables sobre los cuales, la cartera de Estado pueda trabajar en el diseño y formulación de políticas estructuradas.

Las áreas de pedagogía, psicométricas y de gestión escolar son específicas para determinar indicadores de calidad de la educación, cobertura, entre otros.

Pese a tener total cercanía al Sistema Nacional de Educación y al Ministerio de Educación, se establece que el INEVAL es una institución de carácter autónomo, su creación –noviembre del 2012– y base legal se sustenta en la Constitución y la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (LOEI).

El artículo 346 de la Constitución de la República indica la creación de una institución autónoma que mida la calidad educativa en función a evaluaciones realizadas a los actores del proceso.

En concordancia con esto la LOEI en su artículo 67 determina “créase el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, entidad de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y técnica, con la finalidad de promover la calidad de la educación.”

De la misma forma en el artículo 68 de la ley mencionada se determina que será el INEVAL el que establezca los indicadores a través de los que se medirá la calidad educativa evaluando

[...]gestión educativa de las autoridades educativas, desempeño del rendimiento académico de las y los estudiantes, desempeño de los directivos y docentes, gestión escolar, desempeño institucional, aplicación del currículo, entre otros, siempre de acuerdo a los estándares de evaluación definidos por la Autoridad Educativa Nacional y otros que el Instituto considere técnicamente pertinentes (LOEI).

El INEVAL se constituye en la herramienta técnica del Ministerio de Educación para la medición de la calidad educativa. De esta forma se encuentra encargado de diseñar pruebas y aplicarlas a docentes, alumnos y directivos de instituciones, adaptándolas al contexto sectorial en que se aplican a través de metodologías adecuadas.

Parte de las funciones que tiene el Instituto Nacional de Evaluación es la coordinación con el MINEDUC para promover y realizar las evaluaciones y el análisis de los resultados obtenidos para que se puedan tomar las decisiones de política pública en base a esto. En medida que se enmarca en rendición de cuentas, los resultados de las evaluaciones son llevados a conocimiento público. El interés que conllevan los

resultados de las evaluaciones de alguna manera sirve para modular el diseño de las políticas educativas para el mejoramiento de la calidad.

A continuación se detallan los principales proyectos del gobierno enfocados a mejorar la calidad educativa del Ecuador; esto evidencia el interés de las entidades de gobierno por crear una estructura sólida con base legal, financiera y organizativa que sustente la política educativa.

Proyecto Unidades Educativas del Milenio

Parte de la política de mejoramiento de la calidad educativa plantea el proyecto de construcción de las Unidades Educativas del Milenio (UEM) como establecimientos públicos experimentales que mantienen altos estándares pedagógicos, didácticos y técnicos de funcionamiento, así como procesos de gestión eficientes, procurando ser referentes educacionales en el Ecuador.

El énfasis puesto en estas instituciones se visibiliza en la infraestructura y capacidad tecnológica instalada, en zonas antes relegadas o con bajo nivel de atención educacional. De ésta manera se observa que el objetivo se centra en brindar cobertura pero a la vez incrementar el nivel de calidad educativa en base a la dotación de servicios educativos en ambientes de desarrollo tecnológico; las UEM se implementan principalmente en zonas rurales bajo estudios técnicos y análisis de necesidades.

Los objetivos que tienen las Unidades Educativas del Milenio se centran en proveer educación de calidad y calidez basándose en el potenciamiento de las instalaciones pero también en el cambio de currículo y eficiente aplicación por parte de los docentes.

Entre los objetivos de las UEM también cuenta, establecerse como modelo educativo que se adapte y responda a las necesidades de los sectores en que se desarrolla y en concordancia con el sistema educativo nacional.

Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo

El Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SíProfe) es un programa impulsado por el Ministerio de Educación que se esfuerza por mantener vigente la preparación profesional de los docentes y capacitarlos hacia la mejora del proceso educacional.

Este programa encuentra su base legal en la LOEI cuyo artículo 112 señala “[E]l desarrollo profesional es un proceso permanente e integral de actualización psicopedagógica y en ciencias de la educación”

Con esto, el Ministerio de Educación reconoce que la capacitación no solo es una etapa más de la etapa profesional de los docentes sino que constituye un proceso permanente de acompañamiento a través de la carrera con cursos, actualización y material que se proporciona a docentes y directivos en afán de mantener los conocimientos en una escala medianamente similar en el contexto nacional.

El artículo 112 de la LOEI detalla incluso algunos instrumentos a través de los que se procura la formación continua, como entrega de becas para estudios de postgrados, acceso a la profesionalización docente en la Universidad Nacional de Educación, bonificación económica para los mejores puntuados en el proceso de evaluación realizado por el Instituto de Evaluación, entre otros que determine la autoridad educativa nacional.

Se busca a través del SíProfe materializar lo establecido en la LOEI mejorando las capacidades cognitivas de los docentes y habilidades administrativas en la gestión institucional. A través de esto relacionar su ubicación en el escalafón docente no solo por los años de antigüedad sino por el bagaje de conocimientos que poseen.

El alcance del programa SíProfe es nacional, adaptándose a las realidades sociales, culturales y económicas de los sectores donde se aplica, de tal manera que se sustenta en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe para intervenir capacitando y preparando a los docentes en diferentes comunidades y nacionalidades.

Los objetivos del SíProfe buscan incidir en el Sistema Nacional de Educación; de forma directa en los docentes, mejorando los conocimientos y su desempeño para de esta forma pasar al segundo objetivo que es incrementar la calidad del sistema educativo. De la misma forma y como tercer objetivo se busca relación entre el desempeño docente, los conocimientos y gestión realizada en el aula con el escalafón profesional.

El programa se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio de Educación cuyo eje central es el de incrementar las capacidades y conocimientos de docentes y mejorar la gestión en las instituciones educativas para de esta manera incrementar la calidad en el proceso de aprendizaje.

Este programa surge a partir de 2008 como respuesta al problema de baja calidad evidenciado por las evaluaciones –pruebas APRENDO, SER, etc.– realizadas a los actores directos del proceso educativo; docentes directivos y sobretodo estudiantes reflejaron bajos resultados.

Existen varios convenios que el SíProfe ha establecido con centros de formación docente, universidades e institutos pedagógicos; los ejes temáticos en que se enfocan en mejorar los conocimientos docentes para que los apliquen en el aula. Tales cursos implican una metodología de horas clase, trabajos y evaluación que solo se aprueban al alcanzar determinado puntaje.

Proyecto Universidad Nacional de Educación

El proyecto UNAE se encuentra adscrito al programa de capacitación SíProfe impulsado por la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo. De esta manera, se encuentra en la misma línea de intervención que es la capacitación de los docentes para generar incidencia en el proceso educativo incrementando su calidad.

La conformación de la Universidad Nacional de Educación surge principalmente de la necesidad de unificar la formación docente en el país, ajustándola a requerimientos básicos del sistema educativo.

Su creación encuentra base legal en la transitoria vigésima de la Constitución de Montecristi que establece un plazo para la creación de un centro de formación para docentes. Posteriormente y con el sustento de la evaluación del sistema educativo, la creación de la UNAE se enfoca en elevar la calidad de la educación en el Ecuador a través de la profesionalización y capacitación docente a nivel de pregrado y postgrado.

La misión de la UNAE es involucrarse en “la formación de talento humano del sistema educativo para la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre y democrática mediante la generación de modelos educativos de excelencia caracterizados por rigor científico, enfoque de derechos y de interculturalidad”. (MINEDUC, Ministerio de Educación, 2013)

De ésta manera se evidencia el énfasis del MINEDUC en el proceso formacional docente como alternativa para solucionar el problema social de baja calidad educativa pero sobretodo estableciendo un modelo de sociedad democrática.

La UNAE apunta a convertirse en el futuro en referente educacional a nivel de pregrado y postgrado en la formación de docentes, administradores, gestión de currículo y consecuentemente estudiantes con altas competencias para el desarrollo social

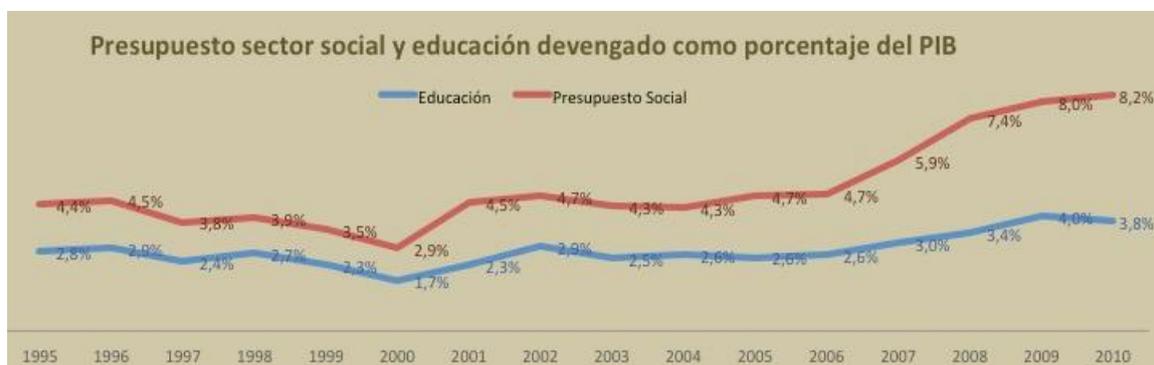
con compromiso ético capaces de participar en la transformación del sistema educativo con respuestas culturalmente pertinentes, científicamente fundamentadas, con enfoque de ecología de saberes; el desarrollo de investigación fortaleciendo la formación del talento humano a través de la producción de conocimientos en el ámbito educativo para contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población, y; su vínculo con la comunidad educativa y la colectividad, para promover la gestión social y las redes de conocimiento con el fin de identificar y ofrecer respuesta a necesidades de sectores y actores de la comunidad. (MINEDUC, Ministerio de Educación, 2013)

Esta visión institucional se plasma el año 2025 como plazo para alcanzar el reconocimiento y objetivos planteados.

Incremento Presupuestario al sector¹³

Una de las políticas plasmadas en el Plan Decenal de Educación se centra en el incremento de la inversión estatal en función del Producto Interno Bruto. Se planteó un incremento anual de por lo menos el 0,5% respecto al PIB o alcanzar el 6% hasta el año 2012.

Un estudio recientemente presentado por Contrato Social por la Educación presenta la evolución que ha tenido la inversión en educación por parte del gobierno en relación al PIB en los últimos 15 años; aunque el monto es superior, porcentualmente hay un incremento que todavía no cumple las expectativas –o al menos lo planteado en la política 8 del Plan Decenal de Educación–.



Fuente: Contrato Social por la Educación (Presupuesto en Educación)

¹³ Aumento del 0,5% anual respecto al PIB hasta el 2012 o hasta alcanzar el 6% del PIB

La gráfica presenta la evolución porcentual de la inversión financiera del Estado en relación al PIB a través de los años; amerita tomar en cuenta que a partir del año 2000 el país se dolarizó siendo este el punto más bajo de la gráfica con el 1,7% del PIB. Los años siguientes la inversión en educación se ha mantenido constante, promediando el 2,5% entre el 2001 y 2006.

Según el documento presentado por el Contrato Social por la Educación (2013), es a partir del año 2007 que el porcentaje de inversión en el sector educativo en relación al PIB se incrementa. Ese año significó el 3% del PIB; 3,4% en el 2008. El mayor porcentaje es el 4% el año 2009 pero desciende nuevamente a 3,8% en el año 2010.

La meta planteada en la política 8 del Plan Decenal de Educación de incrementar en 0,5% anual el porcentaje de inversión en el sector educativo en función al PIB no se cumple en su totalidad, el esfuerzo es fuerte pero aún requiere ajustes para materializarse; en el periodo 2006-2009 todavía no es adoptada de manera efectiva.

El objetivo de distribuir los recursos financieros de manera constante y garantizar la provisión de los mismos para que el sistema educativo mantenga avance y desarrollo no se ha alcanzado plenamente; se propuso llegar al 6% del PIB pero la inversión todavía está en proceso de cumplirse.

Si se analiza la inversión en el campo educativo en proyectos para mejorar la calidad en la enseñanza, muestra crecimiento y mejor estructura desde el año 2008 reflejando un incremento de los esfuerzos del gobierno central para alcanzar este objetivo.

Priorización del instrumento de política

Dentro de las políticas públicas enfocadas en el mejoramiento de la calidad educativa, se prioriza la formación docente constituyéndose en el instrumento de política de información y desarrollo; capacitación permanente a los maestros a través del proyecto de creación de la Universidad Nacional de Educación UNAE en la provincia del Cañar, parroquia Javier Loyola.

El objetivo principal del proyecto de creación de la UNAE es modificar el perfil de los docentes y demás profesionales vinculados con la educación para conseguir educadores sustentados en bases académicas fuertes, capaces de aportar al desarrollo e

investigación en el campo educativo del país, redundando en un proceso educacional de calidad.

Uno de los objetivos del proyecto es cambiar el perfil profesional de los docentes y ampliar el campo formacional a los profesionales de la educación que tengan interés en la investigación, convirtiéndose en aporte académico y coadyuvando al desarrollo de la sociedad.

El insumo informacional que sustenta la creación de la UNAE como proyecto para elevar la calidad educativa en la educación básica del Ecuador como ya se lo ha presentado en este documento es el análisis del estado actual del sistema educativo. La existencia de un problema social implica buscar alternativas de solución; en este caso mejorar la formación docente generando mayores y mejores conocimientos en los docentes lo cual incide de forma directa en la calidad educativa.

Los resultados de las evaluaciones presentando de forma constante bajas calificaciones no hacen sino reflejar que el sistema requiere cambios y formulación de políticas determinadas para cambiar tal falencia.

Los instrumentos aplicados para conocer el estado del sistema educacional se aplican a estudiantes, docentes y directivos con el afán de graficarla situación actual y formular líneas de acción que acerquen la realidad al objetivo deseado que es un sistema de educación de calidad. “Su propósito principal es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, al proporcionar información sobre el desempeño de los estudiantes, y relacionarla con el contexto escolar y social en el que ellos aprenden.” (MINEDUC, 2010)

El documento a través del que se analizan los resultados de las evaluaciones se considera informacional para los funcionarios y tomadores de decisión pero a la vez es considerado instrumento de información y rendición de cuentas social. Las pruebas se hacen cada año a una muestra en las áreas básicas a manera de monitoreo del sistema educacional pero también se hacen censalmente para contrastar la información y rendir cuentas a la sociedad; esta última modalidad se aplica cada tres años.

Lo que el Sistema Nacional de Evaluación mide son los logros académicos de estudiantes en las áreas determinadas (Lenguaje y Comunicación, Matemática, Ciencias Naturales y Estudios Sociales) brindando un análisis del desempeño de los estudiantes en función de los requerimientos de conocimiento para el sistema nacional. Es la

Secretaría de Planificación del Ministerio de Educación la que se encarga de realizar las pruebas con la participación del INEVAL.

Los cuestionarios aplicados se enfocan en el conocimiento de los profesionales; indagando el nivel cognitivo que manejan en el aula y los contenidos impartidos a los alumnos así como la pedagogía utilizada en el aula.

A los estudiantes se les aplica un cuestionario referente a conocimientos y las estrategias del proceso enseñanza – aprendizaje así como los intereses que mantienen en el plano educacional.

El tercer cuestionario se aplica al personal que dirige y mantiene la gestión de los establecimientos educativos; se centra también en el conocimiento profesional y referente al proceso de administración de cada institución. Son importantes los resultados de cada nivel de evaluación para la posterior formulación de políticas en el campo educativo. “Si los resultados no conducen a ningún tipo de decisión que permita modificar la realidad predominante que la evaluación ha detectado, carece de valor [...] no tiene sentido.” (MINEDUC, Guía para la interpretación de resultados: Pruebas SER 2008, 2010)

Este instrumento de formación profesional y mejoramiento de calidad educativa encuentra un fuerte asidero y componente normativo en la Constitución de la República, y posteriores leyes y reglamentos como la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI y la Ley Orgánica de Educación Superior LOES que establecen un marco de actuación en el que se rigen los instrumentos de la política educativa.

En el artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural se indica que “[e]l objetivo de esta universidad es fomentar el ejercicio de la docencia, de cargos directivos y administrativos y de apoyo en el Sistema Nacional de Educación. Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita.”

La formulación del proyecto Universidad Nacional de Educación se encuentra cimentado en varios órganos de autoridad como son la Constitución de la República del Ecuador que incluye en la transitoria vigésima indica:

El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero.

En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y 130 posgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior. (MINEDUC, Ministerio de Educación, 2013)

La base legal del proceso de creación de la UNAE responde al planteamiento hecho desde la constituyente del 2008 donde se deja como precedente la responsabilidad del Estado en los siguientes años de establecer un centro de formación profesional, fomentando la carrera educacional pero a la vez potenciándola para el mejoramiento de la calidad educativa.

En esta disposición transitoria plasmada en la carta magna se visibilizan por lo menos dos actividades diferentes que conllevan al objetivo que se plantea. Por un lado se encuentra el proceso mismo de creación del centro educativo enfocado en la docencia y cargos administrativos. Se menciona también la rectoría del proceso que estará a cargo de la autoridad educativa y la oferta académica que brindará. Por otro lado se encuentra un aspecto de diagnóstico si se quiere, que responde a la evaluación de los centros de formación superior a través de la que se avala su funcionamiento o no en el sistema de formación superior.

La conformación de la UNAE, como lo detalla el artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se encuentra vinculada a lo que señala la Ley Orgánica de Educación Superior así como la Constitución, dentro de ésta, la disposición transitoria vigésima que establece el inicio del proceso de creación de la UNAE al señalar

El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero. (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010)

En concordancia a esto, La Ley Orgánica de Educación Superior en su artículo 163 señala que “[l]os institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación” convirtiéndose de ésta manera en el centro de formación profesional educativa “centralizado” del país.

Aunque la construcción de la UNAE en el aspecto legal se plasmaba desde el 2008, el proyecto se empieza a concretar a fines del 2012 y principio del 2013.

La partida presupuestaria destinada a la construcción de la UNAE, se detalla que en la primera etapa el presupuesto alcanza los USD 1'747.656,54 que es la cantidad

entregada a INMOBILIAR mediante oficio Nro. SENPLADES-SGPBV-2013-0107-OF el 29 de enero de 2013. Antes, el 4 de enero se entregó directamente al ICO, USD 2'573.261,00 mediante oficio Nro. MCCTH-CGPP2013-0002-O. El proceso de construcción se lleva a cabo por el Instituto de Contratación de Obras ICO e INMOBILIAR; los dos organismos como co-contratistas, encargados del proyecto en una superficie de 47 has. por hoy terminada su primera etapa¹⁴.

Para entender de forma clara cómo se encuentra destinado el presupuesto del Proyecto Universidad Nacional de Educación UNAE, se determinan cuatro componentes o etapas de ejecución presupuestaria en los que se divide la asignación total.

El primer componente corresponde a la *Infraestructura física de la Universidad Nacional de Educación en Azogues* e implica el trabajo realizado por el ICO – INMOBILIAR, los estudios arquitectónicos, construcción de la infraestructura de más de 105.000 m² en un terreno de 47 has.¹⁵ y dotación de equipos necesarios en el proceso formativo. A este componente se ha destinado una inversión de 238.273.824,64 USD, implicando la más alta suma de los componentes del proyecto.

A continuación se encuentra el factor de *Autoridades Académicas, personal docente, administrativo y de mantenimiento contratado para ejecutar funciones en la UNAE* comprendiendo el recurso mismo del proceso formativo; la planta docente como administrativa y personal de mantenimiento en general implica una inversión de 109.232.783,58 USD.

El tercer componente del proyecto en función a su presupuesto es la *Acreditación e implementación de las carreras de pregrado y postgrado de Formación Docente y Especialistas Educativos de la UNAE*. Implica una inversión de 84.256.373,43 USD y además comprende la formulación de la propuesta técnico – académica en la cual se incluyen elementos como la Propuesta de Estructura Orgánico Funcional, justificación de oferta académica así como los Estudios Económicos y Financieros proyectados, entre otros.

Finalmente se encuentra el factor medular –si se quiere– que es el de fomentar redes de investigación en las que interactúan aportes nacionales e internacionales

¹⁴ Información al 17 de junio de 2012 en que se entrevistó al Gerente de la UNAE, Andrés Miño.

¹⁵ Al momento se encuentra expropiado el 30% de terrenos, el 70% restante aún está en etapa de negociación con los propietarios.

buscando alcanzar el propósito de formar docentes de excelencia. El *Centro de Investigación Educativa, para fundamentar la gestión de políticas públicas funcionando* es el componente al que menor presupuesto se ha determinado, siendo 7.720.060,00 USD.

El siguiente cuadro resume los componentes que forman parte del Proyecto UNAE reflejando la prioridad de cada uno.

Tabla 3. Componentes financieros de la UNAE

Componentes	Inversión (USD)
Infraestructura física para la Universidad Nacional de Educación en Azogues.	238.273.824,64
Autoridades Académicas, personal docente, administrativo y de mantenimiento contratado para ejecutar funciones en la UNAE	109.232.738,58
Acreditación e implementación de las carreras de pregrado y postgrado de Formación Docente y Especialistas Educativos de la UNAE.	84.256.373,43
Centro de Investigación Educativa, para fundamentar la gestión de las políticas públicas funcionando.	7.720.060,00
TOTAL	439.483.041,65

Fuente: Presupuesto construcción de proyecto UNAE, MINEDUC.

Elaborado por: Juan Pablo Padilla

La estructura organizacional en que descansan los proyectos de calidad educativa en el Ministerio de Educación, corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo (Síprofe, UNAE) así como en la Subsecretaría de Calidad y Equidad Educativa.

De la misma forma se encuentra un fuerte componente organizacional en el que interviene una red de instituciones del gobierno adscritas al Plan Nacional del Buen Vivir – SENPLADES, a través del cual se articulan las políticas que el gobierno ha propuesto como objetivos en su período de actuación.

El 6 de noviembre de 2012, se hace la entrega del expediente de creación de la UNAE por parte de la Ministra de Educación Gloria Vidal ante autoridades del Consejo de Educación Superior (CES) así como al Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

La (ex) Ministra de Educación, Gloria Vidal ha señalado que el momento que vive el Ecuador es único por cuanto es la primera vez que un gobierno focaliza sus esfuerzos en el sector educativo,

el Estado ecuatoriano asume, como una de sus principales responsabilidades y metas, la transformación del sistema educativo en todos los niveles, hasta alcanzar los estándares de eficiencia y calidad que hagan de la educación un verdadero instrumento de equidad, desarrollo sostenible y calidad de vida para todos los ciudadanos del país. (MINEDUC, 2013)

El ministro coordinador de Conocimiento y Talento Humano Augusto Espinoza –hoy ministro de educación– participó activamente pues la propuesta de generar cambio en el sistema educacional implica la interrelación con esta cartera de estado en el sentido en que se busca fortalecer la labor docente con un enfoque humanista hacia objetivos establecidos en la constitución, en ley de educación y demás planes y programas enfocados hacia la calidad educativa.

Pero quizás cabe indicar que éste proyecto político surge de la necesidad –quizás intuitiva– del gobierno, anticipándose a los resultados que tendría la evaluación de instituciones educativas de carácter público, procurando mejorar las condiciones en que se construye el derecho a la educación. Así lo señala la también transitoria decimonovena de la Constitución; “En el transcurso de tres años, el Estado realizará una evaluación del funcionamiento, finalidad y calidad de los procesos de educación popular y diseñará las políticas adecuadas para el mejoramiento y regularización de la planta docente”

De la mano de la formulación de la transitoria vigésima viene el planteamiento de la evaluación del sistema nacional educativo con miras a establecer las condiciones en las que se encuentra y determinar las líneas de acción del gobierno.

El proceso que implica la creación de la UNAE involucra a una serie de actores que configuran los diferentes niveles necesarios para sacar adelante este proyecto; uno de ellos es el Consejo de Educación Superior (CES), como principal organismo rector

de la creación de Universidades y Escuelas Politécnicas. Esto lo detalla el artículo 109 de la LOES, “[q]uien promueva la creación de una universidad o escuela politécnica deberá presentar al Consejo de Educación Superior una propuesta técnico– académica” en la que se detallan una serie de requerimientos mínimos para el funcionamiento del centro de formación profesional.

La conformación del proyecto UNAE implica el involucramiento de múltiples actores que en coordinación con el MINEDUC –como principal institución– implican el proceso de construcción y consecución efectiva del establecimiento de formación continua de profesionales de la educación.

CONCLUSIONES

El análisis presentado hace referencia a la política educacional en el Ecuador que se enfoca principalmente en solucionar el problema de baja calidad de la educación general básica. En este marco se determina una interacción institucional importante; al ver los ministerios, secretarías y subsecretarías que participan en el establecimiento de políticas públicas se determina una acción interdependiente encaminada a alcanzar los objetivos propuestos. A la vez se toma en cuenta a instituciones como leyes, constitución, reglamentos y demás elementos que influyen en el proceso de formulación de políticas públicas de educación.

Cada cartera de Estado desde su campo de acción coadyuva en el proceso de formulación de la política, luego la ejecución de tales medidas recaerá en el Ministerio de Educación.

El estudio de la política educativa de calidad y lo que se ha hecho para enfrentar tal problema nos lleva a analizar las diferentes líneas de acción tomadas por el MINEDUC pero de la misma forma la incidencia de otras instituciones –actores– como Ministerio de Finanzas encargado de proveer recursos estables para la conformación de programas y proyectos sin entorpecer el curso de tales acciones.

De la misma forma el ministerio de Relaciones Laborales, en concordancia con el MINEDUC en afán de revalorizar la práctica docente ha colaborado en la conformación de las necesidades y requerimientos de profesores para un buen desenvolvimiento en el ambiente laboral.

Un espacio aparte implica la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES como institución que coordina la acción pública de forma participativa; todo el proceso de establecimiento de política pública educativa, generación de planes y programas de ésta, pasan por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo pues se constituye en el actor que planifica la intervención pública a nivel nacional en un marco de eficiencia y lealtad al proyecto político.

La intervención de diferentes actores en el proceso de formulación de la política educativa implica un trabajo conjunto en la consecución de logros, sin dejar de lado las actividades de cada una de estas carteras de Estado.

En esta investigación se profundiza en la descripción de los instrumentos de la política puntualizando en los que incentivan la formación y capacitación pues son los

que mayor énfasis han recibido por parte del gobierno. Los esfuerzos del Ministerio en la capacitación a docentes, directivos y gestores de la administración educativa se encaminan a solucionar el problema de baja calidad en la Educación General Básica del Ecuador.

La objetivación del problema de baja calidad educativa se lleva a cabo por una institución que trabaja en coordinación con el Ministerio de Educación. El INEVAL aplica junto con la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo las evaluaciones del sistema educativo. En este caso (pruebas APRENDO y SER) se ha reflejado la falencia y se ha llevado a agenda la necesidad de elevar la calidad educativa, esto se constituye en el insumo principal para evidenciar el problema social y las posibles alternativas de solución a través de políticas públicas.

De esta forma se entiende que el MINEDUC visualizó la falencia en los docentes y cuerpo directivo de las instituciones. No es el único instrumento de la política pues también se han enfocado en la construcción de establecimientos modernos UEM, en la dotación de recursos, la regularización de un currículo unificado etc. Pero, en este análisis se ha profundizado en la construcción de la UNAE por ser un proyecto emblemático y que busca solucionar de raíz el problema social.

La construcción de este instrumento de política se convierte en el proyecto de conformación de la Universidad Nacional de Educación UNAE que es parte de un programa ya existente de capacitación, formación y desarrollo permanente como es el SíProfe y que tiene el mismo objetivo, fortalecer la formación profesional de los docentes y mantener activos los conocimientos de éstos, para que el proceso educativo genere mejores resultados en cuanto al desarrollo de destrezas de los alumnos.

El surgimiento de este instrumento tiene su origen en la Constitución de la República y toma relevancia con la conformación de demás herramientas de la política como leyes (marco legal), evaluaciones y medición de logros (marco informacional), dotación de recursos fiscales para el proyecto (marco financiero) y además la dinámica interinstitucional de las organizaciones involucradas.

En un primer nivel de análisis se puede decir que la creación de una universidad de carácter docente para subsanar el problema de baja calidad fue determinada desde un nivel de gobierno nacional en la Asamblea Constituyente de 2008 como anhelo de desarrollo del proyecto político que sostiene el régimen. Esto implica un modelo de

establecimiento de política *top down* con la característica de que las elecciones de una u otra acción en política se llevan a cabo en niveles más altos de toma de decisión y luego se van estableciendo –y sustentando– en otras herramientas de la política.

En un primer nivel la decisión de conformar la UNAE respondía a la necesidad de estandarizar la formación docente y tener un centro de especializado en proveer de excelentes profesionales para conformar el sistema educacional. Luego y en un segundo nivel esta necesidad se ve justificada por los bajos niveles de rendimiento reflejados en las pruebas evaluatorias.

Para que el instrumento de capacitación profesional tenga viabilidad (legal, financiera y organizacional) se fueron conformando tales elementos. La Ley Orgánica de Educación Intercultural se gesta en este marco señalando que la formación profesional recaerá en la UNAE y la rectoría en el MINEDUC.

De la misma forma el establecimiento de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES establece algunos de los principios de funcionamiento de la UNAE así como –de manera general– sus objetivos y justificación de su existencia. Demás está decir que estas dos leyes están permeadas por el establecimiento en la Constitución de crear este centro profesional. La LOES y el Reglamento de Creación de Universidades, Escuelas Politécnicas y demás centros de formación profesional, detallan la dinámica legal que debió seguir la UNAE para el proceso de aprobación y su posterior funcionamiento.

De la misma forma el elemento de sostenimiento financiero debió integrar al Ministerio de Finanzas y la facilitación de recursos para que el proyecto UNAE se lleve a cabo sin trabas económicas. Pero fue gestión del MINEDUC obtener estos recursos y hacer viable la obtención de los mismos en función a la justificación del proyecto.

El incremento de recursos fiscales determinados para el sector educativo ha crecido desde el año 2007 y la posibilidad de generar un proyecto –la UNAE en este caso– ha implicado marginales costos para lograr que se destinen recursos. De esta manera el proyecto ha sido viable económicamente.

A través del análisis basado en instrumentos se visibilizan fortalezas en el establecimiento de la política; tanto el instrumento organizacional como el de información apuntalan el establecimiento de la política educacional. Se determina la importancia de reconocer y visibilizar a actores de la sociedad como Contrato Social por la Educación como organizaciones que pueden poner en agenda problemas de la

sociedad como ser parte de la alternativa de solución, proponiendo líneas de acción en concordancia con el gobierno.

La importancia que tienen organizaciones como el Instituto Nacional de Evaluación en el proceso de formulación de política pública es trascendente pues se constituye en un brazo fuerte de soporte y medición del proceso.

La dimensión informacional en la formulación de política pública implica la alternativa para generar docentes con mejores condiciones y generar así incidencia directa en el proceso enseñanza aprendizaje. Todo esto se encuentra soportado en una plataforma legal y financiera fuertemente estructurada.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, L. (2007). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguirre, M. (2009). Política Integral Docente. En M. L. Tamayo, *Aportes ciudadanos a la revolución educativa* (127 - 130). Quito: Contrato Social por la Educación.
- Arcos Cabrera, C. (2008). Política pública y reforma educativa en el Ecuador. En C. Arcos Cabrera, & B. Espinosa, *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad* (29 - 63). Quito: FLACSO.
- Bracho, T. (2009). *Innovación en la Política Educativa: Escuelas de Calidad*. México: Flacso México.
- Cortés, R., & Giacometti, C. (2010). *Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil*. Santiago: Naciones Unidas.
- Dahl, R. (1964). *Who governs? democracy and power in america city*. New York: Yale University.
- De Brujin, H., & M. Hufen, H. (1998). The traditional approach to policy instruments. En G. Peters, & F. K.M. van Nispen, *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (11 - 32). Cheltenham-Northampton: Elgar.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936 - 957.
- Herrera, L. C. (2005). Neoinstitucionalismo Sociológico. Fuerte instrumento de análisis. *Cuadernos Nacionales*, 124 - 140.
- Howlett, M. (2009 a). Governance modes, policy regimes and operational plan: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Political Sciences*, 42, 73 - 89.
- Howlett, M., Ramesh, R., & Perl, A. (2009 (b)). *Studying Public Policy. Policy cycles & Policy subsystems*. Canadá: Oxford University Press.
- IIEE. (2007). *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: CAB.
- Linder, S., & Peters, B. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, 5 - 34.
- Linder, S., & Peters, B. (1998). The study of policy instruments: four schools of thought. En B. G. Peters, *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. (33 - 45). Cheltenham - Northampton: Elgar.

- López-Acevedo, G. (2002). Incentivos y desarrollo profesional de los profesores en las escuelas mexicanas. *El Trimestre Económico*, 389-434.
- Lowndes, V. (2002). Institutionalism. En D. Marsh, & G. Stoker, *Theory and Methods in Political Science* (90 - 108). New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Lowndes, V. (2002). The Institucional Approach. En D. Marsh, & G. Stoker, *Theory and methods in political science* (60 - 79). New York: Palgrave Macmillan.
- Luna, M. (2009). Cumplimiento del Derecho a la Educación en el Ecuador, 2000-2007. En A. M. Goetschel, *Perspectivas de la educación en América Latina*. Quito: FLACSO.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionallism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Association*, 734 - 749.
- March, J., & Olsen, J. (1995). *Democratic governance*. New York: The Free Press.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- MINEDUC. (2008). *Informe Técnico, APRENDO 2007, Logros Académicos y Factores Asociados*. Quito: Ministerio de Educación.
- MINEDUC. (2010). *Guía para la interpretación de resultados: Pruebas SER 2008*. Ecuador: Ministerio de Educación.
- MINEDUC. (5 de Junio de 2013). *Ministerio de Educación*. Recuperado el 5 de Junio de 2013, de <http://www.educacion.gob.ec/>
- Ministerio de Educación del Ecuador*. (10 de Agosto de 2012). Recuperado el 10 de Agosto de 2012, de <http://www.educacion.gob.ec/plan-decenal-de-educacion.html>
- Ministerio de Educación del Ecuador*. (14 de Marzo de 2013). Recuperado el 14 de Marzo de 2013, de <http://www.educacion.gob.ec/plan-decenal-de-educacion.html>
- Ministerio de Educación del Ecuador*. (15 de 03 de 2013). Recuperado el 15 de 03 de 2013, de <http://www.educacion.gob.ec/index.php/actualizacion-curricular>
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORELAC-UNESCO. (2004). Educación para todos. Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina. *PRELAC*, 43-64.

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO-México.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: GEDISA.
- Ponce, J. (2010). *Políticas educativas y desempeño: Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pulido Chaves, O. (2012). La cuestión de la calidad de la educación. En C. S. Educación, *Educación y buen vivir. Reflexiones sobre su construcción* (133-145). Quito: CSE.
- Rhodes, R. (1995). El Institucionalismo. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (53 - 67). Madrid: Alianza.
- Robalino Campos, M. (2009). Políticas y programas para un desempeño docente de calidad. Un tema estratégico para la educación. En M. L. Tamayo, *Aportes ciudadanos a la revolución ciudadana* (131 - 138). Quito: Contrato Social por la Educación.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol, & (Ed), *Bringing the State Back In* (3 - 37). New York NY: Cambridge University Press.
- UNESCO/ORELAC. (2007). *Educación de calidad para todos: Un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Zamora García, M. (2009). Formación desempeño y salario docente en Ecuador. En M. L. Tamayo, *Aportes ciudadanos a la revolución educativa* (139-143). Quito: Contrato Social por la Educación.