

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2016-2018

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

La revalorización de la carrera docente en el Ecuador (2006-2015). Una mirada crítica desde  
el análisis del diseño de la política pública

Matilde de los Angeles Villarreal Erazo

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores/as: María Belén Albornoz Barriga y Francisco Miranda López

Quito, marzo de 2019

## **Dedicatoria**

A mi madre y hermano.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	X
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	7
Análisis del diseño de la política pública.....	7
1. El análisis de políticas públicas como campo de estudio.....	7
1.1 El ciclo de la política pública: una herramienta heurística de análisis .....	7
2. El recorrido hacia el diseño de la política pública .....	9
2.1 Nueva generación del análisis del diseño de la política pública .....	12
2.2 La gobernanza como variable de contexto en el diseño de la política pública .....	14
2.2.1 La gobernanza en América Latina.....	17
3. Marco analítico: Modelo Anidado Multinivel .....	20
4. Estrategia metodológica .....	29
4.1 Pregunta e hipótesis de investigación .....	30
4.2 Definición de la unidad de análisis .....	30
4.3 Estrategias para la recopilación de información .....	31
4.4 Estrategias y técnicas para el análisis de los datos .....	32
4.5 Rigurosidad metodológica .....	34
<b>Capítulo 2</b> .....	35
Educación y política pública.....	36
1. Nivel macro: problematización de los sistemas enseñanza.....	36
1.1 Reflexiones desde la sociología de la educación de Bourdieu .....	36
1.2 Reflexiones desde los postulados de Sen y Freire .....	38
2. Nivel meso y micro: política docente, instrumentos y sus calibraciones.....	42
2.1 Formación inicial .....	43
2.2 Carrera docente .....	45
2.3 Desarrollo profesional docente .....	48
2.4 Elementos transversales .....	49
3. La política educativa en el Ecuador .....	50
3.1 Antecedentes: Una reforma educativa inconclusa 1990-2005.....	50
3.2 Contexto: la construcción del PDE 2006-2015 y la revolución educativa .....	53
4. Revalorización de la carrera docente: un análisis sincrónico de la política .....	55

4.1 Nivel macro: propósitos generales y preferencias de implementación.....	55
4.2 Nivel meso: objetivos operativos e instrumentos de política.....	58
4.3 Nivel micro: metas y calibraciones de los instrumentos de política.....	67
<b>Capítulo 3.</b> ....	76
El diseño de la Política de Revalorización de la Carrera Docente (PRCD).....	78
1. Resultados de la política.....	77
1.1 Efectividad, equidad y eficiencia .....	78
2. Análisis del diseño de la PRCD .....	88
2.1 Coherencia entre propósitos, objetivos operativos y metas de la PRCD.....	91
2.2 Consistencia entre preferencias generales de implementación, instrumentos.....	99
de la política y sus calibraciones.....	98
2.3 Congruencia entre medios y fines de la PRCD.....	108
<b>Conclusiones</b> .....	117
<b>Anexos</b> .....	133
<b>Lista de referencias</b> .....	161

## **Ilustraciones**

Ilustración 1. Variables de estudio desde el diseño de la política pública .....	30
Ilustración 2. Gasto en remuneraciones a docentes, 2008-2015 .....	65
Ilustración 3. Unidades responsables de la política docente .....	67
Ilustración 4. Distribución etaria del docentes por sexo, 2015 .....	78
Ilustración 5. Proporción del salario promedio del docente sobre el valor de la ..... canasta básica familiar .....	80 80
Ilustración 6. Evolución del número de títulos de grado y posgrado registrados..... por las IES (2006-2013).....	83 82
Ilustración 7. Porcentaje de docentes capacitados respecto al total (2008-2015) .....	83
Ilustración 8. Número de docentes por nivel de instrucción, 2015 .....	84
Ilustración 9. Presupuesto del Mineduc 2008-2015 (gasto de inversión y corriente) .....	86

## **Tablas**

Tabla 1. Modos de gobernanza y consideraciones de política .....	22
Tabla 2. Modelo Anidado Multinivel.....	27
Tabla 3. Base de datos de evidencia probatoria .....	32
Tabla 4. Facultades a nivel desconcentrado .....	58
Tabla 5. Objetivos del Plan Estratégico Institucional (PEI).....	59
Tabla 6. Presupuesto del Mineduc (gasto de inversión y corriente) .....	63
Tabla 7. Salario de acuerdo con las categorías del escalafón docente .....	65
Tabla 8. Metas del PDE 2006-2015 .....	67
Tabla 9. Metas nacionales en el ámbito docente .....	68
Tabla 10. Metas estratégicas del PEI .....	68
Tabla 11. Proyección de docentes que serán capacitados por el proyecto “SíProfe” .....	70
Tabla 12. Metas operativas por unidad ejecutora.....	73
Tabla 13. Resumen de la estructura de la PRCD bajo el Modelo Anidado Multinivel.....	75
Tabla 14. Programas ofertados por la UNAE y número de estudiantes, 2015.....	79
Tabla 15. Docentes que ingresaron al magisterio por los concursos “Quiero ser Maestro..... (QSM) 2012-2015” .....	82 81
Tabla 16. Horas de capacitaciones acumuladas y docentes capacitados por año .....	82

Tabla 17. Número de mentores capacitados y requeridos por zonas, 2015 .....	85
Tabla 18. Gasto devengado por eje de acción 2008-2015.....	86
Tabla 19. Resultado de las evaluaciones a docentes (2009-2013) .....	87
Tabla 20. Resultados de las pruebas “Ser Maestro recategorización 2015” .....	88
Tabla 21. Temporalidad en el diseño de los instrumentos de la PRCD (2006-2015) .....	103

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

Yo, Matilde de los Ángeles Villarreal Erazo, autora de la tesis titulada “La revalorización de la carrera docente en el Ecuador (2006-2015). Una mirada crítica desde el análisis del diseño de la política pública” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo de 2019

---

Matilde de los Ángeles Villarreal Erazo

## Resumen

Esta investigación, desde el campo de análisis de políticas públicas, trata de responder a la siguiente pregunta ¿cómo el proceso de diseño determina los resultados de la política pública? Si bien resulta obvio que el diseño de una política pública (en su sentido amplio) determina en gran medida sus resultados, es menos intuitiva la relación causal que existe entre los elementos intencionales de la política (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones) y los elementos contextuales; tampoco resulta evidente el proceso a través del cual dicha interacción configura los resultados de la política pública. Para contestar a la interrogante de esta investigación, se parte de las proposiciones teóricas de Howlett (2009) sobre los elementos necesarios para lograr un diseño *inteligente*. Estos postulados teóricos plantean que la coherencia entre los fines, la consistencia entre los medios, la congruencia y convergencia entre los medios y fines de la política en sus distintos niveles de abstracción y su interacción con el contexto, son condiciones clave de un diseño exitoso. Se define entonces como hipótesis que un ajuste o desajuste en estos elementos del diseño explican los resultados de la política pública.

Para volver operativo el análisis de estos criterios, se sigue el Modelo Anidado Multinivel de Howlett (2009). Dicho modelo propone estudiar a la política pública como un conjunto de elementos que van desde el nivel más general, de un modo de gobernanza, hasta el nivel más operativo, como son las calibraciones de los instrumentos (Howlett 2011, 16). Bajo esta concepción de la política pública, el proceso de diseño constituye el esfuerzo por combinar los fines y los medios, dentro y entre los componentes que estructuran a la política pública en un contexto específico en el cual se desarrolla la política (Howlett 2009,73). Este proceso integra un componente sustantivo, pues se diseña una mezcla de instrumentos que pretenden abordar un problema público, y también integra un componente procedimental, es decir, un conjunto de actividades que buscan cierto nivel de acuerdo entre los encargados de formular, decidir y administrar las alternativas de política (Howlett y Mukherjee 2014, 58; Howlett 2011, 4). Así, el diseño se extiende a otras etapas del proceso de la política pública.

Es precisamente en este proceso donde un sinnúmero de elementos endógenos o exógenos puede socavar la coherencia, consistencia, congruencia y convergencia del diseño de la política pública e incidir en la configuración de sus resultados, los cuales se miden a través de

tres criterios: efectividad, eficiencia y equidad (Salamon 2000). Para ilustrar este problema teórico (ajuste-desajuste), se selecciona como caso de estudio la Política de Revalorización de la Carrera Docente (PRCD) (Mineduc 2007, 6), la misma que forma parte del Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PDE). Para el cumplimiento de esta política, se diseñan varios instrumentos a nivel normativo y de procesos. Se construye un nuevo escalafón docente, un nuevo sistema de desarrollo profesional (SíProfe), un nuevo sistema de ingreso al magisterio (Quiero ser Maestro), nuevos incentivos a los docentes, entre otros. Con esta mezcla de instrumentos, se pretende alcanzar los objetivos programáticos y las metas de la PRCD; éstos, a su vez, deben conducir a los fines y principios macro de la política educativa, según la lógica anidada de objetivos y medios.

Esta investigación indaga esta relación anidada en la PRCD. Al analizar empíricamente el proceso de diseño y los resultados en el caso de estudio, se observa que, en el nivel macro, la configuración de un modo de gobernanza cercano al Estatista (Pierre y Peters 2005b) suprime la participación de la comunidad educativa y excluye a otros actores del subsistema de la definición de objetivos e instrumentos de la política. En el nivel meso, el proceso de diseño pierde el carácter sistémico que caracteriza a la política docente y, en consecuencia, debilita la consistencia de la mezcla de instrumentos. En el nivel micro, se observa un cumplimiento satisfactorio de una buena parte de los indicadores meta. La investigación muestra cómo a medida que avanza el proceso de la política, la coherencia se ve amenazada por la priorización de un sentido performativo exteriormente asignado a la política pública. Esta configuración específica del diseño provoca la eficacia de la PRCD al momento de cumplir las metas operativas, sin embargo, sus logros respecto a los objetivos de equidad resultan menos evidentes.

## **Agradecimientos**

A mi asesora de tesis Margarita Manosalvas Vaca por sus acertados consejos y paciencia durante todo este proceso. A mi padre, por estar y por su amor infinito. A Oscar por ser mi compañero, mi cómplice y mi luz en este camino. Y a todas y todos quienes de varias formas aportaron en esta investigación.

## Introducción

El diseño de la política pública como campo de estudio ha tenido orientaciones distintas, sin embargo, todas coinciden en que el propósito principal radica en mejorar la construcción y los resultados del diseño de la política, mediante la selección de herramientas dirigidas a cumplir los objetivos (Howlett 2011, 3). El diseño de la política pública como perspectiva teórica tiene sus raíces en la tradición racionalista. Esta mirada promueve el desarrollo de varios criterios capaces de mejorar el diseño de la política pública desde una visión prescriptiva. Posteriormente, se estudian las condiciones necesarias para diseñar mezclas de instrumentos coherentes, consistentes, congruentes y convergentes, pues el diseño implica no solo asegurar una correspondencia directa entre los componentes intencionales de la política pública (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones), sino también una interacción con los elementos contextuales de gobernanza (Howlett y Rayner 2013, 172). Se trata entonces de una perspectiva teórico-analítica. El pensamiento contemporáneo sobre el diseño parte de la comprensión de la política pública como un arreglo complejo, compuesto por fines y medios en distintos niveles de abstracción (macro, meso y micro) que coexisten en un contexto específico en el cual se desarrolla la política pública (Howlett y Rayner 2013, 178).

El estudio de la mezcla de herramientas de política constituye un eje central en el análisis del diseño de la política, pues son éstos los que dan sustancia y contenido a la política pública (Howlett 2011, 22). Esta perspectiva supera la sola selección de herramientas al incluir preguntas sobre cuáles son los criterios que pueden generar diseños *inteligentes* y, por tanto, paquetes óptimos de instrumentos capaces de alcanzar los resultados esperados de la política pública (Howlett y Rayner 2013, 173). Buena parte de los estudios del diseño dividen a la política desde los objetivos más abstractos hasta los criterios más operativos. De igual forma, los análisis de los instrumentos de política realizan un recorrido desde las preferencias generales de implementación, determinadas por un modo específico de gobernanza, hasta llegar a las calibraciones más operativas (Howlett y Cashore 2007, 536; Howlett y Cashore 2009, 36-38).

Buscando una síntesis de estas aproximaciones y recorridos, Howlett (2009) y otros autores conciben el diseño como el proceso mediante el cual los hacedores de política intentan conectar de manera instrumental los propósitos generales, los objetivos y las metas de la

política pública con las preferencias generales de implementación, los instrumentos y sus calibraciones, elementos que interactúan en un contexto particular donde se desarrolla la política (Howlett y Mukherjee 2014, 58). Este ejercicio de articulación lógica en distintos niveles y dimensiones configura una relación anidada con la que se pretende vincular las variables de contexto (nivel macro) con los componentes que estructuran a la política pública (nivel meso y micro).

A la luz de estos postulados, la pregunta que guía a esta investigación es ¿cómo el proceso de diseño determina los resultados de la política pública?, es decir, interesa conocer las características de ese proceso complejo (porque abarca distintos niveles y distintas dimensiones) a través del cual elementos intencionales de la política (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones) y contextuales interactúan para generar resultados concretos de la política. Para responder esta interrogante, se aplica el Modelo Anidado Multinivel propuesto por Howlett (2009). Esta perspectiva teórica concibe al diseño como una relación anidada que combina de manera armónica desde los propósitos generales, ubicados en el nivel más abstracto de la política, hasta el nivel más operativo. El modelo asume que el contexto o nivel macro constituyen los límites y oportunidades para el diseño del nivel meso y micro de la política pública, en consecuencia, el principal desafío para los hacedores de políticas es diseñar una mezcla de instrumentos que en conjunto formen un "todo coherente y coordinado" (Bobrow 2006, 81).

El Modelo Anidado Multinivel propone ciertas condicionantes o criterios evaluativos que determinen el nivel de correspondencia entre los componentes y el contexto particular de la política pública; estos son: 1) coherencia entre los fines, objetivos y metas; 2) consistencia entre las preferencias generales de implementación, instrumentos de la política y sus calibraciones y 3) congruencia y convergencia entre los fines y medios en sus tres niveles de abstracción. El abordaje teórico de estos principios constituye un elemento clave para esta investigación, pues, por un lado permiten analizar cómo se va configurando el diseño de la política y cómo un ajuste o desajuste de estos criterios incide de manera directa en los resultados de la política pública, por otro lado, a partir de estos principios, se construye la hipótesis de investigación, la cual establece que un ajuste o desajuste en la coherencia, consistencia, congruencia y convergencia en el proceso de diseño y su interacción con el contexto explican los resultados de la misma. Estos criterios se aplican no solo a los

elementos intencionales de la política pública (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones), sino también a su relación con los elementos contextuales. Estos criterios o condicionantes del diseño constituyen las variables independientes o explicativas de la investigación.

La variable dependiente, corresponde a los resultados de la política pública. Para delimitar este análisis, se emplean tres criterios establecidos por Salamon (2000); estos son: 1) efectividad, entendida como la capacidad para cumplir con los objetivos de la política; 2) eficiencia, la cual evalúa el equilibrio entre los resultados obtenidos y el valor monetario y 3) equidad, criterio que asume dos orientaciones, en primer lugar, la distribución de los beneficios para todos los sujetos de la política y, en segundo lugar, la redistribución dirigida a compensar las desigualdades en la asignación de los recursos (Salamon 2000, 1648-1649). Este último criterio es central en el análisis de las políticas sociales.

Ahora bien, teniendo en cuenta la pregunta y la hipótesis de investigación, este trabajo se enmarca en un estudio instrumental de caso con fines explicativos. El estudio de caso constituye un medio capaz de explicar las proposiciones teóricas que conforman el marco analítico. La unidad de análisis seleccionada para ilustrar este problema teórico es la Política de Revalorización de la Carrera Docente (PRCD) en el periodo 2006-2015. La política docente en el Ecuador como caso de estudio reúne todas las condiciones para probar, fortalecer o refutar la teoría. Por otra parte, dicha unidad de análisis tiene un alto potencial explicativo y representatividad teórica dentro del Modelo Anidado Multinivel de Howlett (2009). La política docente es un claro ejemplo de cómo el proceso de la política pública se desenvuelve bajo una relación anidada, pues depende de un subsistema más amplio: la política educativa. De igual forma, este sector de políticas se desarrolla dentro de un contexto y de un modo de gobernanza que predeterminan el espacio y las oportunidades de diseño de la PRCD.

La política educativa constituye un sector de la política social que ocupa un lugar central en las agendas gubernamentales. Actualmente, se considera una prioridad de las sociedades y, por tanto, de los gobiernos poner en marcha políticas públicas para alcanzar una educación de calidad, liberadora, inclusiva, intercultural. El debate sobre la política educativa es amplio; se la concibe de diversas maneras: como un factor de movilidad y transformación social, como

un instrumento que permite el mejoramiento de la productividad o como un mecanismo de generación de capacidades y libertades (Stiglitz 2000 [1988], 450- 451). Incluso, existen posturas críticas acerca de la instrumentalización de la educación, pues consideran que el sistema educativo no es más que un instrumento para regular ciertos aspectos del comportamiento social en función de los intereses y objetivos del Estado, por tanto, el estudio de la política educativa también devela las ideas, intereses y fuerzas que entran en disputa al momento de definir los problemas, las soluciones y los objetivos que ha de perseguir este sector de políticas públicas.

Parte de la discusión sobre política educativa se concentra en los mecanismos que permiten construir un sistema de educación de calidad y equitativo. Varios estudios concluyen que son los docentes y sus interacciones en el aula de clase el factor fundamental para alcanzar dichos propósitos (Schady 2015; Araujo *et al.* 2016; Reyes *et al.* 2012; Hamre *et al.* 2013; Unesco 2016, Hanushek y Rivkin 2006; Burns y Luque 2014). Pese a la centralidad de los docentes en el proceso de transformación de los sistemas educativos, las políticas orientadas a la docencia, con frecuencia, son dispersas, reduccionistas, fragmentadas y hasta contradictorias (Saber 2013, 5). Por otra parte, la política docente debe lidiar con una dualidad: por un lado, debe mantener la conexión funcional con el contexto (en este caso con la política educativa en la que la docencia es un medio para mejorar la calidad de la educación) y; por otro lado, debe mantener la especificidad en sus fines, es decir, en la ampliación de las capacidades de los maestros.

A pesar que las autoridades educativas reconocen el rol protagónico de los maestros como sujetos de cambio, en la práctica, la política docente resulta compleja; sus resultados no se ven ni en el corto plazo ni en forma directa; son costosos e implican múltiples objetivos e instrumentos que no siempre apuntan hacia el mismo propósito (Unesco 2013, 96). A esta complejidad se suma la heterogeneidad de las historias, trayectorias y contextos de los maestros; de allí las dificultades de la política pública cuando pretende asumirlos como un grupo homogéneo, (Southwell y Vassiliades 2014, 20); cuando pretende observar resultados en corto plazo o establecer relaciones causales simples y directas (más sueldo, mejores resultados de aprendizaje) o cuando se centra en un solo aspecto del problema (capacitación docente) y deja de lado los demás; cuando apunta a varios aspectos del problema y los instrumentos para atenderlos operan desarticuladamente; en consecuencia, la política falla. Se

trata, en definitiva, de un subsector de política social cuyos instrumentos dependen de muchos factores para cumplir su cometido.

Estudiar empíricamente el proceso de diseño de la PRCD permite entender cómo los condicionantes o criterios propuestos por Howlett (2009) van configurándose de manera tal que sus ajustes o desajustes explican los resultados de la política pública. Para responder a la pregunta de investigación y comprobar o refutar la hipótesis, este trabajo se divide en cuatro capítulos. El Capítulo 1 incluye una descripción detallada del marco analítico, los componentes de la política que intervienen en el proceso de diseño y la definición de los criterios evaluativos bajo los cuales se analizará dicho proceso. En este Capítulo, se describen también los criterios para analizar los resultados de la política y la estrategia metodológica, la cual detalla el camino o pasos a seguir para cumplir con los objetivos de la investigación.

En el Capítulo 2 se aborda en un primer apartado la discusión teórica del sector de política en estudio; éste se divide en tres niveles. A nivel macro, se problematiza la función de los sistemas de enseñanza a partir de los postulados teóricos de Bourdieu, Sen y Freire. A nivel meso y micro se revisa la literatura sobre los principales instrumentos que contiene la política docente y sus calibraciones. Estos elementos permiten ordenar la discusión sectorial sobre las experiencias internacionales y los instrumentos que estructuran a la política docente. Los componentes discutidos en esta sección no pretenden definir una receta sobre cuáles instrumentos y qué calibraciones debería contener la política docente; por el contrario, pretenden dar cuenta de la complejidad de la política analizada y de sus múltiples dimensiones. Este Capítulo también incluye la descripción de los fines y medios de la PRCD. Esta descripción se presenta a través de los componentes de la matriz del modelo anidado multinivel y la tipología de instrumentos *NATO* (nodalidad, autoridad, tesoro y organización). Ambas herramientas analíticas permiten entender la estructura de la PRCD en sus distintos niveles.

El Capítulo 3 da cuenta de los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo. Este apartado se construye a partir de la evidencia empírica recolectada en las fuentes principales de información (revisión documental y entrevistas). El primer apartado de este Capítulo analiza los resultados de la política o variable dependiente mediante los criterios de eficacia, eficiencia y equidad. En la segunda sección, se presentan los hallazgos sobre el proceso de

diseño de la política pública, la interacción entre los componentes intencionales y los factores contextuales del proceso. La información se estructura bajo los criterios evaluativos de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia. Finalmente, el Capítulo 4 pone a prueba la hipótesis y responde a la pregunta de investigación; este apartado también incluye consideraciones sobre el marco analítico y nuevas interrogantes que se generan a partir de esta investigación.

## Capítulo 1

### Análisis del diseño de la política pública

#### 1. El análisis de políticas públicas como campo de estudio

En sus inicios, el estudio de las políticas públicas era una actividad que por lo general se llevaba a cabo dentro de las organizaciones burocráticas como un ejercicio técnico que tenía por objetivo mejorar la toma de decisiones de los hacedores de políticas. Sin embargo, esta perspectiva se ha ido ampliando, cada vez más actores no estatales se interesan por el análisis de las políticas públicas (Mintrom y Williams 2013, 3). El término de *policy science* es atribuido a Harold D. Lasswell, cuya visión postulaba la orientación de las políticas públicas hacia una interdisciplinariedad. Esto es, mejorar la información y los procesos para la “ciencia de políticas”, más allá de los aportes que las ciencias sociales podían generar (Lasswell [1951] 1992, 100).

El principal objetivo era construir una ciencia basada en la evidencia empírica que permita racionalizar el proceso de toma de decisiones. En su propuesta incluían elementos normativos para fortalecer los procesos democráticos, incluyendo a varios grupos desde una visión más pluralista del proceso político (Lasswell [1951] 1992, 93). En este contexto, Lasswell introduce dos grandes marcos de referencia de esta ciencia: una perspectiva de análisis “del” proceso de las políticas (*knowledge of*) y el conocimiento “en” el proceso (*knowledge in*) (Aguilar Villanueva 1992, 52-53). Los estudios “del” proceso o denominados estudios “académicos”, constituyen investigaciones con una orientación analítica y crítica, “se caracterizan por intentar explicar o interpretar la acción pública a partir de un marco teórico explícito que los investigadores ponen a prueba mediante un proceso de investigación” (Roth 2014, 81). Mientras que los estudios “en” el proceso de las políticas públicas o “profesionales” (Roth 2014, 81), corresponden a un conocimiento específico y normativo, que proporciona herramientas e información para los tomadores de decisión y para quienes elaboran las políticas, con el objetivo de “[...] incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política” (Aguilar Villanueva 1992, 53).

#### 1.1 El ciclo de la política pública: una herramienta heurística de análisis

El análisis de políticas públicas ha estado relacionado con una perspectiva de proceso, a través de una secuencia de etapas (Jann y Wegrich 2007, 43). Existen varios autores que proponen

este instrumento de análisis, sin embargo, la primera aproximación parte del trabajo de Lasswell. Estas etapas corresponden a cinco momentos: establecimiento de la agenda; formulación de la política; toma de decisión; implementación, y finalmente evaluación (Jann y Wegrich 2007, 43). Para Harguindéguy (2015, 21) este marco de análisis:

[...] trata de una forma racionalista de analizar las políticas públicas [...] y con un fuerte carácter normativo [...]. Se trata de dividir el proceso de adopción de un programa público en fases para poder entender (y mejorar) cada una de ellas. Resulta muy útil para simplificar los procesos políticos, de por si complejos. Pero no refleja del todo la realidad (Harguindéguy 2015, 21).

Los principales aportes de esta herramienta de análisis es su carácter heurístico. Es decir, la división en etapas permite un entendimiento detallado y específico de ciertos aspectos del ciclo de la política (Jann y Wegrich 2007, 57).

A pesar de la relevancia que tuvo este instrumento de análisis no escapa de tener fuertes críticas. En primer lugar, la desconexión entre la teoría y la realidad (Fontaine 2015, 55), las políticas públicas pocas veces siguen un ciclo lineal, constantemente se están reformulando. En segundo lugar, los procesos políticos rara vez tienen principios y finales definidos que permitan delimitar claramente la diferenciación entre cada una de las etapas (Jann y Wegrich 2007, 44). En tercer lugar, este modelo normativo asume que la toma de decisiones se basa en un modelo racional. Es decir, incluye un análisis exhaustivo de los problemas y posibles soluciones. En contraposición y siguiendo los aportes de Herbert Simon, se sabe que la toma de decisión en el mundo real no sigue un proceso racional, esta inferido por un sin número de variables (Jann y Wegrich 2007, 44).

Otra limitante “del modelo por etapas es que no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas” (De Leon 2007, 466). Esta observación es una de las más relevantes, considerando que todo método explicativo aspira, en cierta medida, probar teorías (Fontaine 2015, 55). Pese a dichos cuestionamientos, este instrumento de análisis sigue estando citado en varios manuales de políticas públicas, con el objetivo de organizar y jerarquizar la información (Fontaine 2015, 55), ayudando así, al trabajo de investigación. Como analistas, estudiar el diseño de la política pública implica entender que este es un proceso que describe tanto el conjunto de arreglos alternativos que pretenden dar solución a un problema público,

como un componente procedimental que integra el conjunto de actividades que aseguren el acuerdo entre los actores encargados de formular, decidir e implementar dicha alternativa (Howlett y Mukherjee 2014, 58; Howlett 2011, 4). Por tanto, el proceso de diseño de la política pública, se extiende a otras etapas del proceso de la política pública (Howlett y Mukherjee 2014, 58). Esta perspectiva amplia de análisis del diseño representa un cuestionamiento más al modelo por etapas o secuencial de la política pública.

## **2. El recorrido hacia el diseño de la política pública**

La discusión teórica inicia explorando cómo el campo de estudio del diseño de la política pública ha propuesto una serie de principios que permiten construir una mezcla óptima de instrumentos de la política. El origen del estudio sobre el diseño de la política se lo atribuye a los inicios de la “ciencia de políticas” propuesta por Lasswell. Esta literatura no solo apuntaba hacia la capacidad de anticipar las necesidades de la política antes de ser implementada, sino también enfatizaba en el estudio de los instrumentos que tenía un gobierno para ejecutar una política pública. Se consideraba como elementos clave el contexto histórico e institucional donde el proceso de diseño tenía lugar (Howlett y Lejano 2012, 5). En esta literatura, el diseño y la elección de los instrumentos se pensaban como un acto intencional y racional (Howlett y Mukherjee 2014, 59).

Esta mirada racionalista sobre el diseño de la política pública, dio lugar al desarrollo de varios criterios que intentaban mejorar este proceso, desde una visión prescriptiva. Uno de los autores más relevantes de esta orientación fue Tinbergen quien propuso como regla que “el número de herramientas de política debe corresponder aproximadamente al número de metas u objetivos de la política pública” (Howlett y Rayner 2013, 173). Regla que se basaba en el principio de “[...] parsimonia en la selección de herramientas” (Howlett y Rayner 2013, 173). No obstante, este criterio resultaría utópico, pues se sabe que una política pública por lo general se compone de múltiples objetivos que se abordan con múltiples instrumentos en un contexto social, político e institucional que complejiza el proceso de diseño de la política pública.

En la década de los setenta, la investigación académica se enfocó hacia el estudio de los resultados de la política pública, mediante el análisis del proceso de implementación. Esta corriente de investigación nace de los aportes de Pressman y Wildavsky ([1973] 1998).

Autores que, a través de su estudio publicado en 1973 evidencian una ruptura en la causalidad entre la formulación de un programa de política y sus resultados (Buendía 1998, 10). Las investigaciones en este periodo se enfocaron en la evaluación de impacto de la política pública, esto con el propósito de entender cuáles fueron las causas de su éxito o fracaso (Howlett y Lejano 2012, 5).

A pesar de la relevancia de esta literatura, para autores como Bardach (1980) y Salomón (1981) la orientación de dichas investigaciones estaba equivocada (Howlett y Lejano 2012, 5). En especial en la selección de la unidad de análisis “[...] definiendo a las políticas en términos de ‘problemas’, ‘asuntos’, ‘áreas’ o ‘campos’, más que en términos de instrumentos” (Howlett y Lejano 2012, 5). Estos autores proponen que el estudio de la política pública debe concentrarse en cómo fueron diseñados los instrumentos que utilizan los gobiernos para su implementación (Howlett *et al.* 2015a, 295). Es importante considerar que los instrumentos se ubican en todo el proceso de la política. No obstante, en el diseño son los instrumentos de implementación el objeto de estudio (Howlett 2011, 22-24). En concreto, el diseño de la política pública corresponde al proceso mediante el cual se intenta conectar los objetivos con los instrumentos de política, elementos que interactúan dentro de un contexto particular en el cual se diseña la política pública (Howlett y Mukherjee 2014, 58).

Esta nueva perspectiva, centrada en los instrumentos de implementación a mediados de los ochenta, dio lugar al surgimiento de una literatura específica sobre el diseño de la política pública. En un principio, los estudios de esta década se enfocaron en la necesidad de categorizar los tipos de instrumentos. Esto con el afán de analizar las razones principales para su elección (Howlett 2014, 5). El argumento central de esta perspectiva fue que un análisis cuidadoso de los instrumentos de política pública mejoraría el diseño de la misma (Howlett y Lejano 2012, 6). Uno de los principales aportes que se ubicaron en esta década es la taxonomía propuesta por Christopher Hood en 1983 (primera edición), quien planteó que los gobiernos cuentan con cuatro herramientas básicas que son utilizadas, por lo general, de manera combinada. Estos cuatro recursos son: nodalidad o *nodality*, que “denota la capacidad del gobierno para funcionar como un nodo en las redes de información, un punto central de contacto” (Hood 2007, 129). Es decir, es la posibilidad de los gobiernos de concentrar o entregar información a través de la cual puede dirigir o influir las acciones políticas (Howlett *et al.* 2009, 116). El segundo recurso es de autoridad o *authority*, el cual expresa la posesión

de poder legal u otras fuentes de legitimidad para exigir, prohibir o garantizar acciones basadas siempre en la capacidad normativa de los gobiernos (Hood 1983, 5).

El tercer recurso con el que cuenta un gobierno es el tesoro o *treasure*, que expresa “[...] la posesión de una reserva de dinero o de `bienes muebles fungibles` (Hood 1983, 4). Es decir, aquellos bienes que tienen valor monetario. En esta categoría incluyen todos los recursos financieros del gobierno, así como su capacidad de recaudar y desembolsar fondos (Howlett *et al.* 2009, 122). Por último, el cuarto recurso que posee un gobierno es la organización u *organization*, el cual indica la posesión de recursos para la acción directa de la política, tales como: personal, tierra, edificios, materiales, equipos, etc. (Hood 2007, 129). Esta propuesta de Hood, proporciona una plantilla general que permite evaluar los componentes de la mezcla de instrumentos que utilizan los gobiernos para la implementación de una política pública (Howlett y Rayner 2007, 5).

Esta nueva prioridad en el estudio sistémico de los instrumentos de política incluyó también el estudio de los patrones de elección de los instrumentos. Autores como Schneider e Ingram (1990), analizaron desde una perspectiva constructivista los factores conductuales que subyacen la elección de tipos específicos de diseño de políticas (Howlett 2014, 5). Es así que preguntas tales como: “¿qué consecuencias tiene la elección de un instrumento de política en el funcionamiento de un programa?” o “¿qué factores influyen en la selección de los instrumentos?” (Howlett y Lejano 2012, 7) guiaban las investigaciones a inicios de la década de los noventa. Autores como Howlett y Ramesh (1993, 3), planteaban que la selección de los instrumentos constituía “una experiencia aprendida”.

Posteriormente, estas investigaciones fueron evolucionando hacia analizar las condiciones necesarias para la construcción de combinaciones o mezclas coherentes de instrumentos de política. Varios estudios como Del Río (2010) en el sector energético o Jordan *et al.* (2012) en el sector ambiental, han intentado identificar complementariedades y conflictos internos en el diseño de la política pública. En particular aquellas que son mucho más complejas, pues incluyen mezclas o paquetes de instrumentos con objetivos múltiples (Howlett 2014, 6). De manera que, la nueva pregunta central que guió estas investigaciones fue: “¿por qué se utiliza una combinación particular de instrumentos de política?” (Howlett y Lejano 2012, 7). Esta

orientación renovada sobre el estudio del diseño, se aleja del análisis de herramientas individuales y enfatiza en el análisis de la mezcla de instrumentos (Howlett *et al.* 2015a, 297).

Ahora bien, ¿qué se diseña en concreto bajo esta perspectiva instrumental? Para Howlett y Rayner (2013, 171-172), lo que se diseña son paquetes o mezclas de instrumentos mediante las cuales se espera alcanzar resultados específicos. Estos estudios sobre la mezcla de instrumentos, denominados estudios de “tercera generación”, intentan potenciar la construcción de combinaciones óptimas de instrumentos en entornos complejos (Howlett y Rayner 2007, 3-4). Esta perspectiva supera la selección de herramientas en sí misma, para incluir preguntas sobre cuáles son los criterios evaluativos *ex-ante* que generan diseños *inteligentes* y, por tanto, paquetes óptimos de instrumentos que permitan lograr los resultados esperados de la política pública (Howlett y Rayner 2013, 173).

### **2.1 Nueva generación del análisis del diseño de la política pública**

El nuevo pensamiento sobre el diseño parte por entender a la política pública como un arreglo complejo, compuesto por principios generales, objetivos, metas, instrumentos y calibraciones que se desarrollan en un contexto específico de diseño de la política pública (Howlett y Rayner 2013, 178). La nueva perspectiva plantea analizar hasta qué punto los elementos intencionales de la política (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones) concuerdan entre sí, de una manera lógica, pero también analiza su interacción con el contexto (Howlett y Rayner 2013, 172). El contexto como variable de análisis incluye una infinidad de condicionantes, sin embargo en el proceso de diseño, es la interacción de los elementos intenciones de la política con las ideas macro y las preferencias de implementación (determinadas por un modo de gobernanza) lo que condiciona en gran medida la orientación y contenido de la política pública. Es decir, la existencia de estos modos de gobernanza significa que los diseñadores de políticas trabajan dentro de un conjunto de ideas macro y preferencias de implementación, los cuales interactúan con los elementos más concretos de la política, como son los objetivos, metas, instrumentos y sus calibraciones (Howlett 2009, 76).

El planteamiento analítico de entender a la política pública como una estructura en varios niveles, nace de la propuesta teórica de Hall (1993), quien determina la existencia de tres elementos que configuran el tipo de cambio de la política. No obstante, son Howlett y Cashore (2007), quienes expanden este modelo y definen seis elementos, estos son: fines y

medios en tres niveles de abstracción (macro, meso y micro). A partir de estas categorías muchos análisis se basaron en dividir a la política pública desde los objetivos más abstractos hasta las metas más operativas. De igual forma los instrumentos, desde preferencias de implementación sumamente abstractas hasta las calibraciones más operativas de las herramientas de política (Howlett y Cashore 2007, 536; Howlett y Cashore 2009, 36-38).

Bajo esta perspectiva, se plantean ciertos criterios que permitirían diseñar una mezcla óptima de instrumentos. Estos criterios son: coherencia entre los fines, consistencia entre medios, congruencia y convergencia entre fines y medios (Howlett y Rayner 2013, 174). El nuevo pensamiento sobre el diseño ha comenzado a abordar cuestiones más amplias y complejas “[...] de cómo y en qué medida las herramientas no solo deben relacionarse lógicamente y evidentemente entre sí, sino que también deben coincidir con el entorno de política [...]” (Howlett y Rayner 2013, 172). Por tanto, el diseño no solo implica la formulación de un conjunto de elementos intencionales (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones), sino que también involucra la interacción o ajuste de estos elementos con el contexto en el cual se desarrolla la política (Howlett y Rayner 2013, 172; Howlett 2011, 140).

Los estudios empíricos bajo esta perspectiva del diseño de la política pública identificaron brechas importantes dentro de la mezcla de instrumentos y su interacción con el contexto. Es decir, un ajuste o desajuste en los criterios evaluativos en el diseño, tendría implicaciones directas en los resultados de la política pública. Por ejemplo, se destaca el estudio realizado por Howlett y Kern (2009), quienes revelaron deficiencias importantes en el diseño de un nuevo programa en el sector energético holandés, poniendo en evidencia que lograr coherencia, consistencia, congruencia y convergencia no es una tarea fácil. Por el contrario, existen contextos históricos, institucionales y políticos que condicionan el proceso de diseño de la política pública (Howlett y Kern 2009).

Estudiar el diseño desde esta perspectiva permite entender el carácter multinivel de la política pública, identificar conflictos y complementariedades entre y dentro de sus componentes constitutivos. Para esta perspectiva de análisis una pregunta central es cómo aprovechar al máximo las sinergias y reducir las contradicciones en el diseño de la mezcla de instrumentos de política (Peters *et al.* 2018, 26). A diferencia de otros marcos analíticos como el esquema clásico del ciclo de política, este nuevo enfoque comprende al diseño como un proceso

continuo, reconoce que la política pública, en sus componentes más operativos, se rediseña de manera continua en el proceso cotidiano de la política pública. En conclusión, el principal reto de la nueva generación de estudios sobre el diseño requiere de claridad conceptual y rigurosidad metodológica para identificar los cambios en el contexto dónde se diseña la política, pero también las técnicas para comprender la influencia de la interacción entre el contexto y los elementos que estructuran a la política pública (fines y medios) (Howlett 2011, 146).

## **2.2 La gobernanza como variable de contexto en el diseño de la política pública**

El nuevo pensamiento sobre el diseño de la política pública considera como variable de análisis los modos de gobernanza. Este escenario constituye el nivel macro o de contexto de la política pública. Es decir, en una relación anidada, los modos de gobernanza condicionan en gran medida las decisiones a nivel meso y micro de la política pública. La gobernanza se ha convertido en una variable relevante dentro del análisis del diseño, pues da cuenta de las transformaciones en la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de gobierno (Howlett 2011, 8). La gobernanza se puede conceptualizar como “[...] el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública” (Cerrillo 2005, 23).

Para Pierre y Peters (2005a), han existido varios cambios en el Estado y en la sociedad que han provocado el creciente interés en la gobernanza. Uno de ellos es la crisis financiera durante los años ochenta y noventa, la reacciones a dicha crisis se evidencia en el cambio ideológico hacia la defensa del mercado como el mecanismo más eficiente de redistribución; en consecuencia, el rechazo a la intervención del Estado y sus políticas públicas como un mecanismo de transformación (Pierre y Peters 2005a, 42). A esto se suma la globalización; los incipientes resultados del Estado en la consecución de los objetivos, y principalmente “[...] la naturaleza cambiante de los temas sobresalientes de la política contemporánea [...]” (Pierre y Peters 2005a, 51). Son estos y otros factores los que provocaron cambios en las capacidades tradicionales del Estado, el mismo que deja de tener una postura de autosuficiencia frente a la acción pública y más bien asume un rol de coordinador y negociador (Pierre y Peters 2005a, 38-41).

Dichas transformaciones, para Pierre y Peters (2000, 77), se basan en un cierto grado de difusión de la autoridad desde el centro hacia tres diferentes descentramientos: el primero, es el descentramiento hacia arriba, el cual se refiere a la creciente participación de organismos internacionales en las decisiones de política (Pierre y Peters 2000, 84). Este movimiento tiene relevancia en la etapa del diseño de la política pública, al momento en que estos organismos pretenden implementar una agenda particular con instrumentos definidos. El segundo descentramiento es hacia abajo, el mismo que constituye el desplazamiento de la autoridad estatal hacia los gobiernos regionales o locales (Pierre y Peters 2000, 87). Finalmente, el tercer descentramiento es hacia afuera, es decir, hacia los organismos no gubernamentales, empresas privadas, y otros actores en la prestación de servicios (Fontaine 2015, 84).

El triple descentramiento ha transformado las formas de regulación e instrumentación de la acción pública, abriendo canales alternativos para dirigir la sociedad (Pierre y Peters 2000, 76), sin que esto signifique necesariamente una pérdida total del control estatal (Pierre y Peters 2002, 433; Lascoume y Le Galés 2014, 28). Por el contrario, implica la búsqueda constante de formas de coordinación menos formales, colaborativas y transparentes que complementan a los modos de gobernanza tradicionales (Pierre y Peters 2000, 78-79). Es así que, la nueva gobernanza deja de lado la visión Estado-céntrica de superioridad y aislamiento, para ejercer influencia a través de la coordinación y dirección creando nuevos instrumentos y arreglos organizativos (Pierre y Peters 2000, 93).

El escenario de acción del gobierno, para Kooiman (2005, 59) consiste en una realidad mucho más compleja, dinámica y diversa, la cual demanda “[...] una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción de una pluralidad de actores [...]” (Cerrillo 2005, 13). Este cambio en las relaciones Estado-sociedad permite pensar qué tipos de instrumentos y capacidades todavía posee el Estado (Pierre y Peters 2000, 92). Pues, “es poco probable, si no imposible, que una política pública con un mínimo de relevancia pudiera resultar del proceso de elección de un único actor. La formación de políticas y su implementación [...] son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores [...]” (Scharpf 1978 en Klijn 2005, 217). Este nuevo escenario requiere flexibilidad por parte del Estado para adaptarse y actuar en este contexto. De igual manera “[...] de la capacidad del Estado para establecer prioridades y coordinar acciones entre actores sociales clave [...]” (Pierre y Peters 2000, 164) que permita alcanzar los objetivos deseados.

Varios autores han propuesto distintas taxonomías que intentan agrupar el tipo de interacción entre el Estado y la sociedad. Por su parte, Considine y Lewis (2003, 133) proponen cuatro tipos ideales de gobernanza: legal, corporativa, de mercado y gobierno en red. Tipologías que tendrían cierta correspondencia con los instrumentos de política. Por ejemplo, un modo de gobernanza legal refleja el modelo administrativo tradicional, el cual privilegia los instrumentos de autoridad (Considine y Lewis 2003, 133). El modo de gobernanza corporativo, asume a las entidades públicas como corporaciones administradas por gerentes, este modo prioriza los instrumentos de organización (Considine y Lewis, 2003,13; Considine y Lewis 1999, 470). El modo de gobernanza de mercado, introduce nuevas formas de organización pública que sustituyen a las formas tradicionales (Considine y Lewis, 2003, 133). En este modo de gobernanza prevalece el uso de herramientas de tesoro (Howlett 2011, 55). Por último, el modo de gobernanza en red es “[...] una forma de organización en la que los clientes, proveedores y productores son vinculados entre sí como coproductores” (Considine y Lewis 2003, 134). Los recursos que se privilegia son los de información (Howlett 2011, 55).

Una segunda taxonomía es la propuesta por Pierre y Peters (2005b, 10), la cual incluye cinco modelos de interacción entre el Estado y la sociedad en los sistemas democráticos. Los cinco tipos ideales de gobernanza son: 1) estatista (*Étatiste*), en este modelo el rol del estado es predominante, el mismo que puede controlar la manera en que permite o no la participación de actores sociales; 2) liberal-democrática, se mantiene la centralidad del Estado, pero existen otros actores que compiten para tener influencia sobre este; 3) centrado en el Estado o corporativista, bajo este modelo el Estado institucionaliza sus relaciones con los actores sociales; 4) la escuela de gobierno holandesa, en este modo de gobernanza el Estado no es más que un actor de los muchos que están involucrados en los procesos políticos y, por último el 5) modo de gobernanza sin gobierno, el cual plantea la pérdida total de la capacidad del Estado de gobernar (Pierre y Peters 2005b, 11-12). Es importante considerar que estas clasificaciones representan simplificaciones, que dan luces sobre ciertas características de los sistemas de gobierno, pese a ello, difícilmente en la realidad se cumplen con todas las características. Los elementos que caracterizan a cada tipología se detallan en el marco analítico.

Un concepto clave para esta investigación es que “un modo de gobernanza, se refleja en la preferencia de un gobierno por un estilo de políticas públicas a través de sus instrumentos” (Peters 2005 en Fontaine 2015, 82). En otras palabras, los distintos modos de gobernanza privilegian un tipo particular de instrumentos de política (Howlett 2009, 76). Incluir la variable de gobernanza en el análisis del diseño implica entender las transformaciones que ha tenido el Estado en el uso de ciertos tipos de instrumentos. Proceso que ha superado la visión Estado-centrista hacia un modelo más colectivo (Lascoume y Le Galés 2014, 12). Implica también entender cómo estas preferencias de implementación condicionan las decisiones a nivel meso y micro de la política y que son las interacciones de estos elementos con el contexto lo que determina la orientación y contenido del diseño de la política pública. Por otra parte, es importante entender que más allá de la ideología de un gobierno, son sus preferencias por ciertos tipos de instrumentos lo que conduce a identificar, empíricamente, el modo de gobernanza vigente en un sector de políticas.

### **2.2.1 La gobernanza en América Latina**

Para contextualizar el concepto de gobernanza en América Latina y su incidencia en el diseño de la política pública, es necesario analizar sus particularidades, pues para Pierre y Peters (2005a, 54) “es prácticamente imposible hacer generalizaciones claras sobre la gobernanza: siempre debe ser contextualizada y matizada para ser útil en la descripción de escenarios particulares”. Más aun considerando que el desarrollo conceptual de estas teorías se enmarcan en contextos europeos que difieren sustancialmente de los procesos de transformación del Estado en la región. Para Zurbringgen (2011,44), el debate sobre la gobernanza en América Latina parte de las definiciones impuestas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales han intentado estructurar ciertas condiciones técnicas y administrativas para lograr lo que ellos conceptualizan como un “buen gobierno” o *good governance*. Es decir que estos organismos han optado por un uso ‘normativo’ del concepto.

En particular, para el Banco Mundial la gobernanza en el sector público “[...] se refiere a cómo el Estado adquiere y ejerce la autoridad para proporcionar y gestionar bienes y servicios públicos” (Banco Mundial 2005, 276). En esta línea, la buena gobernanza se define como “[...] la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección,

control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas [...], y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de Derecho)” (Banco Mundial 2005 en Zurbriggen 2011, 44). Un concepto similar es propuesto por el PNUD, al establecer como buena gobernanza aquella que privilegia la participación ciudadana y el control social, donde el Estado ocupa un lugar predominante en la promoción de los derechos humanos (Zurbriggen 2011, 44).

El contexto de América Latina en el momento en que estas ideas eran difundidas, precisaba de dos cambios estructurales (Zurbriggen 2015, 45). El primero, fue la transición hacia un régimen democrático en los años 80. “El proceso de democratización no sólo se relacionó con la implementación de un ambiente electoral competitivo, sino que también se asoció a nuevas formas de participación ciudadana en las políticas públicas” (Zurbriggen 2015, 45). El segundo momento, fue el cambio del modelo de desarrollo. Tras el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los gobiernos de la región implementaron una serie de medidas que incluye “disciplina fiscal, reducción del gasto del Estado, liberalización financiera y comercial, apertura a la inversión extranjera directa [...]”, entre otras (Zurbriggen 2015, 46). No obstante, estas reformas en los noventa evidenciaron fallos importantes, provocando una segunda generación de medidas, las cuales propusieron la urgencia de mejorar las acciones del Estado junto con una mayor participación de los organismos no gubernamentales en la dirección de ciertas políticas (Zurbriggen 2015, 46).

Dentro de los principales procesos que dan cuenta de la transformación del Estado y su relacionamiento con la sociedad se evidencia: la participación de organismos internacionales; las alianzas público-privadas en la provisión de servicios; el proceso de privatización; la descentralización; la institucionalización de la participación ciudadana en los procesos de política, etc. Sin embargo, los resultados en gran parte de los sectores donde se aplicaron estas nuevas formas de gestión de lo público fueron poco alentadores, constatando así “[...] un débil desempeño del gobierno en su función como coordinador de los esfuerzos para el bienestar de la sociedad” (Zurbriggen 2011, 49). La resistencia al control ciudadano; la concentración de poder político; la corrupción, y el clientelismo predominaban en los sistemas latinoamericanos (Zurbriggen 2011, 49-51). Para Zurbriggen (2011, 56), estos resultados se deberían principalmente a que esta postura prescriptiva en la adopción de nuevas formas de gestión de lo público, no tuvo en cuenta la dimensión política, histórica,

institucional y cultural de la región. Por el contrario, se centró únicamente en las dimensiones técnicas-administrativas.

El objetivo de esta investigación al incluir el concepto de gobernanza es superar esta visión normativa impuesta por los organismos internacionales y, dirigir la mirada hacia un marco analítico el cual permita entender que sucede dentro de las estructuras del Estado y de la sociedad. Es decir, conocer los intereses, las relaciones de poder que gobiernan dentro de estos sistemas (Zurbriggen 2011, 59), más aun en el contexto latinoamericano donde las transformaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad son más difusas. A finales de los años noventa e inicios del dos mil, con la incursión de los gobiernos denominados de *izquierda o progresistas* varios países de Latinoamérica apostaban hacia una ruptura radical de las política neoliberales que habían dominado en la región en las últimas décadas (Minteguiaga y Ubasart-Gonzales 2015, 691). Estos nuevos proyectos políticos planteaban la recuperación de las capacidades del Estado en áreas como salud y educación, esto marcaría una ruptura con el modelo anterior de no intervención del Estado.

No obstante, a pesar de la retórica rupturista estos gobiernos, en distintas intensidades, mantuvieron lógicas de mercado en el diseño de los instrumentos y provisión de servicios, donde el Estado central no actuó de manera autónoma, por el contrario, participaron los gobiernos seccionales, organizaciones no gubernamentales, alianzas público-privadas, etc. Esto evidencia que más allá de la ideología de los gobiernos, incluso de aquellos denominados de izquierda, se identifican ciertos arreglos entre el Estado, la sociedad y el mercado en el diseño de las políticas públicas, arreglos que se logran identificar a través del análisis de los instrumentos que los hacedores de política privilegian en un sector de política. En síntesis, es bajo esta perspectiva analítica donde se ubica este proyecto de investigación, perspectiva que entiende al proceso de diseño como una relación anidada que combina tanto los componentes más concretos que estructuran a la política pública y su interacción con el contexto como los elementos clave que determinan los resultados de la política. Esta perspectiva teórica considera los principios de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia como los criterios principales que estructuran el marco analítico y que permitirían, a través de su análisis, entender como un ajuste o desajuste inciden en los resultados de la política pública.

### **3. Marco analítico: Modelo Anidado Multinivel**

Antes de detallar el marco analítico y sus variables, es importante establecer algunos conceptos clave. En primer lugar, como se mencionó en el marco teórico se entenderá al diseño de la política pública como el proceso en el cual se intenta conectar de manera instrumental los fines y medios de la política en sus distintos niveles de abstracción, los cuales interactúan dentro de un contexto específico en el cual se desarrolla la política (Howlett y Mukherjee 2014, 58). El diseño de la política pública considera tanto las capacidades y especificaciones técnicas de las herramientas de política, como las características contextuales donde se diseña la política pública. Es decir, es un conjunto de actividades que tienen lugar en un contexto específico de gobernanza que determina en cierta medida su contenido (Howlett 2011, 4).

El proceso de diseño, bajo el cual se trabaja en esta investigación, contiene tanto un componente sustantivo como procedimental (resultado y proceso) (Howlett y Mukherjee 2014, 58; Howlett 2011, 4). Es decir, incluye el diseño de un conjunto de instrumentos pensados como potencialmente adecuados para dar solución a un problema público, así como “un conjunto de actividades relacionadas con asegurar cierto nivel de acuerdo entre los encargados de formular, decidir y administrar esa alternativa” (Howlett y Mukherjee 2014, 58; Howlett 2011, 4). Este concepto amplio de diseño de la política se extiende a otras etapas del proceso de la política pública (Howlett 2011,4), por tanto cuestiona el enfoque de análisis a través de fases estrictamente definidas. Para Howlett y Mukherjee (2014, 58), el proceso de diseño de la política plantea un forma particular de interacción entre estos elementos, colocando mayor énfasis en el proceso de construcción de los objetivos y de las alternativas de política que permitirán alcanzar los objetivos esperados.

Bajo esta definición, es útil pensar a la política como una,

[...] entidad compleja, compuesta por fines y medios políticos dispuestos en varias capas, que van desde el nivel más general de un modo de gobernanza relativamente abstracto hasta el nivel de un régimen de políticas y finalmente hasta el nivel de configuración específica del programas (Howlett y Cashore 2006, 2007, 2009 en Howlett 2011, 16).

Son entonces las interacciones entre estos componentes de la política pública (fines y medios) y su interacción con un marco más amplio del contexto de la política, los elementos que

estructuran el marco analítico denominado Modelo Anidado Multinivel, propuesto por Howlett (2009).

### **Nivel macro**

Para dicho modelo, en el *nivel macro* o de contexto de la política se ubican los propósitos generales y las preferencias de implementación. Los *propósitos generales* constituyen las intenciones macro de la política (Howlett *et al.* 2014, 2), las cuales “[...] varían de acuerdo con la naturaleza del conjunto particular de actores políticos, ideas y reglas institucionales que prevalecen en el sector en el momento en que se llevan a cabo las deliberaciones sobre las políticas [...]” (Howlett y Ramesh 2003, Moore 1988, Braun 1999, en Howlett 2009, 76). En este componente incluyen los propósitos más abstractos, teóricos y conceptuales (Howlett *et al.* 2014, 2). En tanto, las *preferencias generales de implementación* constituyen el tipo de dispositivos que utilizan los gobiernos para abordar los propósitos generales de la política pública (Howlett 2009, 75).

Los propósitos y las preferencias generales de implementación, se encuentran determinadas en gran medida por los modos de gobernanza que se han estructurado sobre la base de las relaciones y mecanismo de interacción entre el Estado y la sociedad. Para Howlett (2011, 142) la existencia de un modo de gobernanza dominante en un sector de política genera ciertas preferencias en el uso de tipos específicos de herramientas. Por tanto, la relación entre el contexto y los componentes intencionales de la política (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones) se vuelve relevante para los estudios de diseño (Howlett y Rayner 2013, 176). En efecto, un cambio en los patrones de interacción entre el Estado y la sociedad implica alteraciones en la preferencia de ciertos instrumentos de política (Howlett 2011, 8). En la Tabla 1, se describe algunos rasgos particulares que permiten identificar el carácter organizativo de los tipos ideales de gobernanza planteados por Pierre y Peters (2005b). Se han excluido de este análisis el modelo de la escuela de gobierno holandesa y el modelo de gobernanza sin gobierno, pues corresponde a características de gobiernos europeos que difieren sustancialmente del contexto de América Latina.

**Tabla 1. Modos de gobernanza y consideraciones de política**

<b>Modo de gobernanza</b>		<b>Estatista (<i>étatiste</i>)</b>	<b>Liberal-democrático</b>	<b>Centrado en el Estado (corporativista)</b>
<b>Actor principal</b>		Estado, quien dirige las relaciones con la sociedad. Estas interacciones pueden utilizarse como una manera de legitimar la acción pública	Estado, con cierta participación de intereses sociales (organizados)	Estado y actores sociales tienen margen de maniobra, alta participación de los partidos políticos
<b>Procesos</b>	<b>Selección de objetivos</b>	El Estado define los objetivos	Proceso más abierto donde los actores sociales intentan imponer sus puntos de vista	Estado toma las decisiones con interacción de la sociedad sobre los medios
	<b>Toma de decisiones</b>	De manera tecnocrática	Intereses del Estado y de la sociedad interactúan	Cierto grado de negociación, proceso más lento
	<b>Instrumentos</b>	Coercitivos y directos	Menos coercitivos, autorregulación en ocasiones implementados por terceros	Menos coercitivos
	<b>Retroalimentación</b>	Baja, poca relevancia a la retroalimentación de la sociedad	Alta, no obstante puede ser parcializada	Alta y de mejor calidad, múltiples punto de contacto con la sociedad
<b>Resultados del proceso de gobernanza</b>	<b>Coherencia</b>	Baja, ausencia de controles externos	Baja, conflicto entre los intereses del Estado y la sociedad	Mejor gestión
	<b>Adaptabilidad</b>	Limitada, flujo de información deficiente para identificar cambios	Baja, falta de consenso sobre la dirección a tomar	Limitada, resistencia al cambio
	<b>Rendición de cuentas</b>	Limitada, el Estado controla las instituciones y fuentes utilizadas para la rendición de cuentas	Múltiples canales de rendición de cuentas	Limitada, no existe una responsabilidad directa del Estado o de la sociedad en las decisiones políticas

Fuente: Pierre y Peters 2005b, 17-36

La existencia de estos propósitos macro y de las preferencias generales de implementación, significa que los diseñadores trabajan dentro de un macro contexto. Los modos de gobernanza determinan en gran medida las preferencias generales de implementación y estas a su vez constituyen los límites u oportunidades para las decisiones en el diseño del nivel meso y micro de la política (Howlett 2011, 143). Estos dos componentes macro “[...] no son aleatorios, por el contrario tienden a agruparse a lo largo del tiempo en conjuntos de ideas e

instrumentos o modos de gobernanza que se utilizan en una amplia gama de contextos de diseño [...]” (Howlett 2009, 76). Por lo general, dichos elementos se los asume como condiciones dadas o como restricciones fijas que los diseñadores deben considerar al momento de construir la política pública (Howlett 2009, 76-77).

### **Nivel meso**

En el *nivel meso* incluyen los objetivos y las herramientas que vuelven operativos los propósitos más abstractos de la política pública (Howlett *et al.* 2014, 2). Los *objetivos operativos* corresponden a “las áreas específicas a nivel meso que se espera las políticas aborden para alcanzar los propósitos generales de la política pública” (Howlett 2009, 75). Los objetivos varían de acuerdo con el sector y el problema público que se desea abordar. Sin embargo, los gobiernos, bajo cualquier modo de gobernanza, tienden a desarrollar ciertas “lógicas de régimen de políticas” que incluye un conjunto de objetivos y la inclinación hacia ciertos instrumentos (Howlett 2009, 79). Para Howlett (2009, 79), “los objetivos perseguidos por el gobierno se definen a menudo (1) para corregir el fracaso real o percibido del mercado [...], o (2) para corregir una falla de gobernanza”. Estas fallas constituyen, en ocasiones, el objetivo central de muchas políticas gubernamentales, que pueden corregirse mediante la selección minuciosa de la mezcla de herramientas de la política pública.

En cuanto a las *herramientas o instrumentos*, constituyen las “técnicas reales a través de las cuales se logran las metas de la política” (Howlett 2014, 7). Los instrumentos siempre han ocupado un lugar clave en el campo de estudio sobre el diseño de la política, esto se debe a que en su conjunto, los instrumentos constituyen la estructura y contenido de una política pública (Howlett 2011, 22). Para Ingram, los instrumentos no solo representan herramientas de la política que pretenden cumplir con ciertos fines, objetivos y metas, sino que también están cargados “[...] de dimensiones simbólicas e interpretativas que son tan importantes como los aspectos instrumentales” (Ingram y Schneider 1997, 2).

El proceso de diseño de la política pública “[...] tiene consecuencias sociales y políticas fundamentales, no solo en el bienestar material sino también en la reputación social y en la forma en que algunos segmentos de la población ven su relación con el gobierno” (Ingram *et al.* 2010, 100). Es decir, el contenido de los instrumentos de la política impacta en la

construcción social<sup>1</sup> de las poblaciones objetivo a las que se dirigen las acciones (Ingram *et al.* 2010, 103), transmite mensajes claros sobre el trato del Estado hacia ciertos grupos de la sociedad civil, en ocasiones creando estereotipos que pueden perpetuarse en el tiempo (Ingram *et al.* 2010, 115).

El conjunto de objetivos e instrumentos de política que se encuentran en el nivel meso construye un régimen de políticas con cierto grado de influencia para las decisiones a nivel micro (Howlett 2009, 82). Los gobiernos repetidamente escogen instrumentos que han sido aplicados anteriormente. En otras palabras, “existe una clara tendencia de los gobiernos a desarrollar un estilo de implementación en varios sectores y mantenerse fiel a este estilo durante largo tiempo” (Howlett 2009, 81). Otro factor determinante en la elección de los instrumentos de la política son los recursos con los que cuentan los gobiernos, la clasificación más utilizada es la propuesta por Hood (1983) y sus cuatro categorías de recursos que posee un gobierno: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (*NATO* por sus siglas en inglés).

### **Nivel micro**

Por último, el nivel micro de la política, corresponde a los ajustes específicos y operativos. Este componente es el más concreto y afecta directamente la práctica administrativa sobre el terreno de la política (Howlett *et al.* 2014, 2). En este nivel incluyen las *metas específicas* y *las calibraciones de las herramientas*. Las metas de la política constituyen “[...] las metas operacionales que los encargados de diseñar se proponen alcanzar en las áreas específicas del sector de la política” (Howlett 2009, 83). Una vez establecidos los fines operativos es necesario ajustar aquellos aspectos técnicos de los instrumentos que permitan su cumplimiento. Es decir, en este nivel se determina exactamente cómo estas herramientas deben calibrarse para cumplir con los objetivos planteados.

Las *calibraciones de las herramientas* representan “los ajustes específicos de las herramientas de política necesarios para alcanzar las metas de política” (Howlett 2009, 79). En este nivel más operativo “[...] se abordan factores tales como las características técnicas de los instrumentos y su adecuación al contexto y la dinámica del problema, así como aspectos

---

<sup>1</sup> La construcción social de las poblaciones objetivo “[...] se refiere a las imágenes, estereotipos y creencias que confieren identidades a las personas [...] que son posibles candidatos para recibir políticas [...]”. Las construcciones sociales de los grupos son creadas por la política, la cultura, la historia, los medios, la literatura, la religión y similares (Ingram y Schneider 1997, 75).

políticos y administrativos; y las experiencias pasadas de los gobiernos [...]” (Howlett 2009, 83). El nivel micro de la política pública tiene una constante retroalimentación con el contexto, pues son los elementos más operativos los que generalmente se van ajustando de manera rutinaria en el proceso de la política pública, ajustes que evidencian como el diseño constituye un proceso continuo sin un principio o fin claramente establecidos. Las calibraciones de los instrumentos por lo general cambian a la luz de nuevas experiencias o conocimientos (Hall 1993, 278). Este nivel al igual que los anteriores está limitado o condicionado por las lógicas preexistentes de régimen de políticas a nivel meso, así como por los modos de gobernanza a nivel macro (Howlett 2009, 82).

Sobre la base de estas definiciones, Howlett (2009) propone que un diseño *inteligente* combina tanto los propósitos generales que se ubican en el nivel más abstracto de la política hasta el nivel más operativo. El diseño de una política pública, para Meijers & Stead (2004) y Briassoulis (2005) citado en Howlett *et al.* (2014, 2) “requiere una visión integral de los diferentes niveles de objetivos y medios de la política para asegurar que los elementos que la componen refuercen y no contradigan los principios generales y mecanismos específicos sobre el terreno”, pero también plantea la interacción constante de estos componentes intencionales de la política con el contexto macro en el cual se diseña la política. Por tanto, debido a la complejidad que involucra este proceso, es común encontrar que un tipo particular de diseño, puede provocar efectos negativos en los resultados de la política.

En concreto, Howlett propone que el diseño de una mezcla exitosa de instrumentos:

[...] requiere 1) que los propósitos (*aims*), los objetivos (*objectives*), y las metas (*targets*) de la política sean coherentes; 2) que las preferencias de implementación, las herramientas de la política y las calibraciones de las herramientas sean consistentes; y 3) que los propósitos de la política con las preferencias de implementación; los objetivos con las herramientas de la política; y las metas de la política con las calibraciones de las herramientas sean congruentes y convergentes ( Howlett 2009, 73).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Traducción propia, se adjunta el texto original “That is, successful policy design requires (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, 73).

Por coherencia se entenderá como “la habilidad para que múltiples objetivos coexistan entre ellos de una manera lógica”. Consistencia se refiere a “la capacidad de que múltiples instrumentos de política se refuercen en lugar de socavarse mutuamente en la consecución de los objetivos” (Howlett y Rayner 2013, 174). Esto es, lograr que los instrumentos de la política pública sean complementarios, en el sentido de evitar efectos contraproducentes (Howlett y Rayner 2013, 175). Finalmente congruencia y convergencia como “la capacidad de los objetivos e instrumentos para trabajar juntos de una manera unidireccional o de apoyo mutuo” (Howlett y Rayner 2013, 174).

El Modelo Anidado Multinivel, como lo define Howlett, es un modelo contextual, donde las decisiones tomadas en cada nivel pueden ser consideradas como limitantes para las decisiones de los otros niveles, lo que Howlett (2009, 74) denomina como una relación “anidada” o “incrustada”. Es decir,

(...) la gama de opciones que restan en el nivel micro de calibraciones de las herramientas de la política están restringidas por el tipo de decisiones a nivel meso tomadas sobre los objetivos y los instrumentos de la política, y ambos, a su vez, están restringidos por el tipo de elecciones hechas al más alto nivel de los propósitos generales de la política y las preferencias de implementación (Howlett 2009, 74).

En consecuencia, un factor que contribuiría al fracaso en el diseño es establecer objetivos de la política sin la evaluación precisa de las capacidades de los instrumentos disponibles y de sus calibraciones, o por el contrario considerar los medios sin tener claros los propósitos y objetivos de la política (Howlett 2009, 75). Mientras que el diseño inteligente entiende la relación anidada dentro y entre los elementos que estructuran la política y el contexto más amplio de modos de gobernanza (Howlett 2009, 75). En la Tabla 2, se detalla los componentes del Modelo Anidado Multinivel.

**Tabla 2. Matriz del Modelo Anidado Multinivel**

		Nivel macro	Nivel meso	Nivel micro
		<i>Policy Level</i>	<i>Program Level</i>	<i>Measures Level</i>
		<i>Modos de gobernanza</i>	<i>Régimen de políticas</i>	<i>Planes operacionales</i>
		Alto nivel de abstracción	Nivel de operacionalización del programa	Ajustes específicos del programa
<b>Componentes de la política</b>	Fines de la política	<i>Propósitos generales de la política:</i>	<i>Objetivos operacionalizables de la política:</i>	<i>Metas específicas de la política:</i>
		¿Qué ideas generales rigen el diseño de la política? La declaración más general a nivel macro de los propósitos y ambiciones del gobierno en un área de política específica.	¿A qué se orienta en concreto la política? Las áreas específicas a nivel meso que se espera que las políticas aborden para lograr los objetivos de la política.	¿Cuáles son los requisitos específicos de la política sobre el terreno? Los requisitos específicos a nivel micro, necesarios para alcanzar los objetivos de la política.
	Medios de la política	<i>Preferencias generales de implementación de la política:</i>	<i>Opciones de herramientas de la políticas:</i>	<i>Calibraciones específicas de las herramientas de la política:</i>
		¿Qué normas guían las preferencias generales de implementación de la política? Las preferencias a largo plazo del gobierno en cuanto a los tipos de dispositivos organizativos que se utilizarán para abordar los objetivos de la política.	¿Qué tipos específicos de instrumentos se utilizan? Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos del programa.	¿Cuáles son las formas específicas en que se usa el instrumento? Los ajustes específicos de las herramientas de la política necesarios para alcanzar las metas.

Fuente: Howlett y Cashore 2007, Howlett 2009; Howlett y Rayner 2013; Howlett *et al.* 2014.

Este marco analítico permite explicar algunas de las complejidades que conlleva el diseño de la política pública, en especial esta relación anidada que configura las posibilidades de diseño. Los fines y los medios de la política no son elementos independientes, por el contrario dependen de un contexto histórico, político e institucional que limita las posibilidades de elección de los instrumentos que estructuran a la política pública. Es así, que a través del análisis de esta matriz del modelo anidado de la cual se desprenden los principios de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia, se obtiene también claves teóricas que permitirán establecer si un ajuste o desajuste de estos criterios en el proceso de diseño y su interacción con el contexto explican los resultados de la política pública.

Para concluir, es clave considerar que el diseño de la política pública no es una ciencia exacta (Howlett *et al.* 2015b, 216). Por el contrario es un proceso complejo, el traducir los objetivos y las metas de la política en hechos concretos puede estar inferido por un sinnúmero de

variables técnicas y políticas que afectan el proceso (Howlett 2009, 84). También resulta complejo por su alto componente contextual, pues se considera “una actividad o conjunto de actividades que tienen lugar dentro de un contexto histórico e institucional específico que determina en gran medida su contenido” (Clemens y Cook, 1999 en Howlett y Lejano 2012, 8). Por tanto, es crítico contar con criterios de evaluación sólidos sobre el diseño de la política pública que permitan el aprendizaje de los actores involucrados en dicho proceso. Esto posibilitará, con mayor certeza, lograr los resultados esperados de las intervenciones públicas (Howlett 2011, 140).

### **Análisis del diseño y resultados de la política pública**

Luego de haber establecido el marco analítico que se aplicará para estudiar el diseño de la política pública, proceso que se vuelve operativo bajo los principios de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia (variable independiente), es necesario definir los criterios de análisis para los resultados de la misma (variable dependiente o de resultado). Se ha definido en el marco teórico que el nivel de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia del diseño de los instrumentos en relación con los fines y su interacción con el contexto, son los elementos que inciden en los resultados de la política pública (Howlett y Rayner 2013, 172).

Uno de los objetivos principales de una política pública es transformar una realidad social. Es así que, mediante la aplicación de los instrumentos de la política, el Estado intenta persuadir o incidir directamente en “[...] un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública” (Subirats *et al.* 2008, 207). De tal manera que la evaluación de la política pública intenta determinar cuáles fueron los efectos de la intervención. Es decir, pretende “[...] examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamentó en su proceso de elaboración” (Subirats *et al.* 2008, 207). Los criterios seleccionados para delimitar el análisis de los resultados de la política pública son: efectividad, eficiencia y equidad (Salamon 2000, 1647-1649).

Bajo estos criterios una mezcla de instrumentos eficaz es aquella que permite cumplir con los objetivos de la política (Salamon 2000, 1647). La eficiencia, por su parte agrega un elemento de medición y es el costo, es decir, analiza la asignación de recursos a cada instrumento de la política pública. Por último, la equidad tendría dos orientaciones. En primer lugar lograr la

distribución de los costos y beneficios para todos los sujetos de la política, y en segundo lugar la redistribución, con la idea principal de compensar las desigualdades en la asignación de los recursos (Salamon 2000, 1648-1649), esto sobre la base de los propósitos macro que plantea la política pública.

#### **4. Estrategia metodológica**

Tras haber definido el marco teórico y analítico que se aplica en este estudio, es necesario especificar el proceso de diseño de la investigación, el mismo que constituye “[...] una secuencia lógica que conecta los datos empíricos con las preguntas iniciales de investigación de un estudio y, en última instancia, con sus conclusiones” (Yin 2003, 20). Es decir, son los pasos intermedios que permiten en primer lugar, concentrar los esfuerzos de recopilar información en aquellos elementos que se plantean en la pregunta e hipótesis de investigación y, en segundo lugar, poder establecer relaciones causales entre las variables de estudio con suficiente rigurosidad metodológica.

De acuerdo con los objetivos y pregunta de investigación, se definió que la estrategia metodológica se enmarca en un estudio instrumental de caso con fines explicativos. Se prioriza este método de investigación principalmente porque es “[...] la estrategia más utilizada cuando se plantean preguntas de ‘cómo’ o ‘por qué’, cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos, y cuando se centra en un fenómeno contemporáneo [...]” (Yin 2003, 1). En adición, tres elementos caracterizan a los estudios de caso que son aplicados en este trabajo. En primer lugar, un estudio de caso integra múltiples variables de interés (Yin 2003,13). En segundo lugar, “se basa en múltiples fuentes de evidencia, datos que necesitan converger de manera triangular [...]” (Yin 2003, 14) y, por último, “son las proposiciones teóricas las que guían tanto la recopilación y el análisis de datos” (Yin 2003, 14).

Por otra parte, corresponde a un estudio instrumental, pues el caso seleccionado constituye un medio que permitirá explicar cómo ciertas características del proceso de diseño de la política incide en los resultados de la misma (Gundermann 2001, 257). Bajo esta perspectiva, el estudio se enmarca en una investigación deductiva, es decir, parte de un marco analítico general el cual es aplicado en un caso en particular, el objetivo no es formular una nueva teoría, por el contrario, pretende refutar o fortalecer las proposiciones teóricas discutidas a lo

largo de este capítulo (Fontaine 2015, 133). El diseño metodológico se estructura en los siguientes pasos: 1) definición de la pregunta de investigación y de la hipótesis; 2) definición de la unidad de análisis; 3) estrategias de recopilación de información; 4) técnicas de análisis de los datos; y finalmente 5) cómo asegurar la rigurosidad metodológica (Yin 2003, 21).

#### 4.1 Pregunta e hipótesis de investigación

La pregunta de investigación, como se mencionó en la introducción, plantea ¿cómo el proceso de diseño determina los resultados de la política pública?; mientras que la hipótesis definida desde una perspectiva teórica, establece que un ajuste o desajuste en los criterios de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia en el diseño de los componentes de la política pública (fines y medios) y su interacción con el contexto explican los resultados de la misma. Esta proposición teórica permite priorizar la búsqueda de evidencia (Yin 2003, 22). Es decir, define las variables a ser analizadas evitando dispersar la atención hacia otros factores que no representan el objetivo principal de la investigación. Por tanto, bajo la hipótesis teórica las variables principales que se pondrán a prueba en este estudio son:

**Ilustración 1. Variables de estudio desde el diseño de la política pública**



Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenidos en la revisión teórica

#### 4.2 Definición de la unidad de análisis

La selección de la unidad de análisis en el estudio de caso está relacionada con la forma en que se ha definido la pregunta de investigación (Yin 2003, 23). Para este estudio, corresponde al proceso de diseño de la Política de Revalorización de la Carrera Docente (PRCD) en el período 2006-2015. La selección de esta unidad se ha determinado de acuerdo con la direccionalidad de la pregunta de investigación, la cual selecciona al proceso de diseño como principal objetivo de estudio. Por tanto, según la clasificación propuesta por Yin (2003, 42) corresponde a un tipo de diseño simple holístico. Esto se debe a que el estudio de caso examina la naturaleza global del proceso de diseño de la PRCD (Yin 2003, 43; Mills *et al.* 2010, 867). Es decir, todo el proceso de diseño es asumido como una sola unidad de análisis.

Yin (2003, 39) establece varios criterios para justificar la selección de un único caso de estudio. Para este proyecto de investigación se ha seleccionado dicha unidad de análisis, pues constituye un caso crítico que reúne todas las condiciones para probar, fortalecer o refutar la teoría, la misma que ha especificado un conjunto de proposiciones teóricas que pretenden ser probadas (Yin 2003, 40). Por otra parte, dicha unidad de análisis tiene un alto potencial explicativo y representatividad teórica dentro del Modelo Anidado Multinivel de Howlett (2009). La PRCD es un claro ejemplo de cómo el diseño de la política pública se genera bajo una relación anidada, pues depende de un sistema macro o de contexto de la política educativa que determina los propósitos generales y las preferencias de implementación, pero que también depende del nivel meso y micro de la política. Es decir, de aquellas definiciones operativas que tienen lugar en el terreno sectorial de la política. En adición, esta unidad de análisis mantiene los elementos que incluyen la hipótesis de investigación y la direccionalidad que esta plantea.

#### **4.3 Estrategias para la recopilación de información**

Para la recolección de información se utilizan dos fuentes principales de información: revisión documental y entrevistas. En el Anexo 1 se detallan las fuentes de información por cada una de las variables de estudio. Es necesario considerar algunos principios en el proceso de recopilación de los datos que fortalezcan la validez de constructo de la investigación (Yin 2003, 97). Uno de ellos es el uso de múltiples fuentes de evidencia a través del concepto de triangulación de información, apuntando siempre a corroborar la misma proposición teórica (Yin 2003, 99). El estudio de caso ofrece la posibilidad de utilizar distintas fuentes de evidencia que permiten “[...] desarrollar líneas convergentes de investigación” (Yin 2003, 98); y en consecuencia, desarrollar conclusiones mucho más exactas. Existen varios tipos de triangulación, pese a ello, en este proyecto se utiliza la triangulación por fuentes de datos, entendida como el proceso de “recopilar información de múltiples fuentes pero apuntando a corroborar el mismo hecho o fenómeno” (Yin 2003, 99).

Un segundo principio a considerar en el proceso de recolección de información es la organización y sistematización de los datos. Para este proyecto, se utiliza dos herramientas. La primera, la matriz *NATO* (por sus siglas en inglés), constituye una herramienta metodológica que permite identificar y ordenar los instrumentos que integran la PRCD en sus cuatro componentes: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Es decir, para esta

investigación la matriz NATO no constituye un modelo que permite responder a la pregunta de investigación, tampoco aceptar o rechazar la hipótesis de estudio. Por el contrario, constituye una herramienta para ordenar, desagregar y catalogar a los múltiples instrumentos que estructuran a la PRCD, la construcción de la matriz NATO permite observar la estructura de la política a nivel meso. La segunda herramienta de sistematización es mediante la construcción de una base de datos de evidencia probatoria (Yin 2003, 101). Dentro de esta matriz se colocan los hallazgos de acuerdo con los patrones teóricos que han sido establecidos en el marco analítico. La estructura de la matriz se describe en la Tabla 3.

**Tabla 3. Base de datos de evidencia probatoria**

	<b>Macro</b>	<b>Meso</b>	<b>Micro</b>
<b>Fines</b>	¿Qué ideas generales rigen el diseño de la política pública?	¿Hacia qué se orienta la política pública en concreto?	¿Cuáles son las metas operacionales que se desean alcanzar?
<b>Medios</b>	¿Qué normas guían las preferencias generales de implementación?	¿Qué instrumentos se utilizan?	¿Cuál es la forma específica en que se usa el instrumento para lograr las metas de la política?

Fuente: Howlett *et al.* 2014

#### **4.4 Estrategias y técnicas para el análisis de los datos**

Para el análisis de los datos, recopilados en el trabajo de campo, es necesario aplicar varias estrategias generales y técnicas que permitan enlazar la teoría con la evidencia empírica. Para cumplir con este propósito, se aplica como estrategia analítica aquella que basa su análisis en las proposiciones teóricas (Yin 2003, 111-112). Es decir, el desarrollo teórico que se realizó en el marco analítico y en el marco teórico sectorial, es lo que moldea la recolección de los datos y determina las proposiciones teóricas que se utilizarán como una plantilla de comparación con los datos empíricos (Yin 2003, 23). A partir de esta estrategia general se ha seleccionado como técnica específica para el análisis de los datos el emparejamiento de patrones o *pattern matching*.

El principal objetivo en el uso de esta estrategia es “[...] tratar a la evidencia de manera justa, producir conclusiones analíticas convincentes y descartar interpretaciones alternativas” (Yin 2003, 111). La lógica principal que plantea el emparejamiento de patrones es comparar un patrón empírico o real, en este caso la evidencia que arroja los datos recolectados, con un

patrón predicho que correspondería a los postulados teóricos del marco analítico y del marco teórico sectorial (Yin 2003, 116). No siempre los hallazgos empíricos coinciden con la teoría, estos elementos que surgen del trabajo empírico serán analizados como categorías emergentes que constituyen un aporte de la investigación para fortalecer o refutar la teoría.

Siguiendo la lógica de la investigación científica de Popper (1934), el cual plantea que para evaluar una teoría esta debe ser falsable o refutada sobre la base de la experiencia empírica (Suárez-Iñiguez 1995, 15), la aplicación del emparejamiento de patrones como técnica para el análisis de datos, permite precisamente contrastar las proposiciones teóricas con los resultados obtenidos de las observaciones. Es decir, son expuestos en cierto sentido a la falsabilidad. Por tanto, si la realidad corrobora a la teoría esta se fortalece y es asentada provisionalmente. Caso contrario, los hallazgos que contradicen a las proposiciones teóricas, constituyen un aporte de la investigación en aras de encontrar explicaciones más plausibles. Para King *et al.* (1994, 19) elegir teorías que podrían ser erróneas es más valioso que teorías ampliamente aceptadas, pues esto obliga a considerar a la teoría como tentativa y reconocer sus límites (King *et al.* 194, 100). En efecto, “la ciencia se construye con base en la razón y la experiencia; no se trata de buscar hechos que confirmen las teorías, sino hechos que las refuten” (Burgos *et al.* 2007, 161).

Los patrones predichos que se establecen en el emparejamiento de patrones, no son aleatorios, por el contrario, se construyen a través de los principales conceptos e interrelaciones teóricas (Trochim 1989, 359). Por esta razón, la importancia de contar con marcos teóricos que describan las relaciones causales que puedan estar operando en el caso de estudio (Trochim 1985, 585). Mientras que los patrones observados corresponden a los datos que han sido recolectados a través del trabajo empírico. Por tanto, para Trochim (1989, 356), “la tarea inferencial implica el intento de relacionar, vincular o unir [...] estos dos patrones”. En efecto, el emparejamiento de patrones involucra tres tareas en particular: 1) construir el patrón predicho o conceptual; 2) el patrón observado y 3) la coincidencia entre estos dos patrones (Trochim 1985, 576). En síntesis, son las proposiciones que se describen en el marco analítico y en el marco teórico sectorial las que se utilizan para el emparejamiento con las proposiciones empíricas.

#### 4.5 Rigurosidad metodológica

Una de las principales preocupaciones metodológicas en los estudios de caso es cómo maximizar la validez y la confiabilidad que definen en gran medida la calidad de la investigación. Estos criterios han sido utilizados por los estudios cuantitativos, no obstante, para algunos autores como Yin (2003) también pueden ser aplicables a la investigación cualitativa (Gundermann 2001, 264). Para el cumplimiento de estos criterios se utilizan varias estrategias. En primer lugar, para asegurar la *validez de constructo*, la cual garantiza que se estén utilizando las “[...] medidas operativas correctas para los conceptos que se están estudiando” (Yin 2003, 34), se utiliza la estrategia del uso de múltiples fuentes de evidencia en busca de “líneas convergentes de resultados y conclusiones” (Gundermann 2001, 278).

En lo referente a la *validez interna*, este criterio intenta fortalecer el nivel de confianza de las relaciones causales que se plantean en la investigación (Yin 2003, 34). Para ello se utiliza como técnica el emparejamiento de patrones o *pattern matching* que permitirá afirmar o refutar dichas relaciones sobre la base del emparejamiento de las proposiciones teóricas versus las proposiciones empíricas. En cuanto a la *validez externa*, entendida como el nivel o amplitud en que los resultados de la investigación se pueden extender a otros estudios (Yin 2003, 37). Es importante mencionar que los estudios de caso “[...] son generalizables a nivel de proposiciones teóricas y no a universos o poblaciones más grandes” (Yin 2003, 10).

Es decir, lo que pretende la investigación es lograr una generalización analítica, no una generalización estadística. El objetivo del estudio es expandir o generalizar las proposiciones teóricas, las mismas que pueden ser útiles en otros casos. Para la generalización analítica la teoría constituye la plantilla o molde conceptual que permitirá extender los resultados de la investigación (Gundermann 2001, 270). Finalmente, para asegurar la *confiabilidad*, que intenta “[...] demostrar que las operaciones del estudio [...] pueden repetirse, con los mismo resultados” (Yin 2003, 34), la estrategia que se utiliza es el registro del proceso de construcción de las explicaciones de acuerdo con los datos empíricos. Estos criterios que fueron descritos en este apartado, tienen lugar en las distintas etapas de la investigación. La validez de constructo se aplica en el proceso de recolección de los datos, la validez interna en el proceso de análisis de la evidencia, la validez externa en el proceso de diseño de investigación y, por último, la confiabilidad se asegura en el proceso de recolección de los datos (Yin 2003, 39).

## Capítulo 2

### Educación y política pública

El concepto de educación ha sido ampliamente debatido desde distintas perspectivas académicas, muchos han sido los aportes de grandes pensadores desde la sociología, la economía, la psicología, entre otras disciplinas. Desde la política pública se analiza la relación Estado-educación, la cual data de mucho tiempo atrás, pues se considera a este sector “[...] como la columna vertebral del proyecto histórico de los estados” (Soler Castillo 2011, 77). El hecho que la educación se haya convertido en un problema público, donde el Estado decidió intervenir es el resultado de un proceso histórico que combinó dos sucesos: la modernización, por un lado, proceso que “extrajo [...] a la educación del ámbito de la familia y de la comunidad tradicional [y; por otro,] la secularización, que limitó el control de la iglesia [...]” (Arcos 2008, 30). Como resultado, el Estado a través de sus políticas ha convertido a este sector en un área prioritaria de intervención.

No obstante, es necesario cuestionar ¿qué tipo de educación se está construyendo a través de la intervención del Estado y de la sociedad? ¿Cuáles son los principios generales que rigen a la política? ¿Qué instrumentos se diseñan para cumplir con los propósitos generales de la política? Los debates han sido diversos en torno a esta problemática, en particular el papel de la educación como un factor de movilidad social, como un instrumento para el mejoramiento de la productividad o como un mecanismo de generación de capacidades y libertades, entre otras funciones (Stiglitz 2000 [1988], 450- 451).

En la primera sección de este capítulo se describe el marco teórico sectorial en tres niveles de análisis. A nivel macro se problematiza la función de los sistemas de educación desde la sociología de la educación de Pierre Bourdieu, postulados que irrumpieron en la discusión académica y política en los años 60. En contraste a esta visión crítica y tomando los postulados de Amartya Sen y Paulo Freire en el segundo apartado, se aborda una concepción distinta de la educación, como generadora de capacidades y libertades, cuyo centro es el ser humano y su diversidad. Estos postulados permiten entender el contexto macro donde se ubica la política docente, principal objeto de estudio de esta investigación. Por último, para cerrar este marco teórico sectorial se analiza a nivel meso y micro los instrumentos de la

política docente, sus complejidades y calibraciones, elementos que dan luces para la discusión meso y micro de la Política de Revalorización de la Carrera Docente (PRCD).

En la segunda sección de este capítulo se presenta la descripción de la política educativa y de la política docente en el Ecuador. Este apartado integra en un primer momento los antecedentes y el contexto donde fue diseñada la PRCD. En un segundo momento, se presenta la descripción sincrónica de dicha política a través de la matriz del Modelo Anidado Multinivel, la cual permite organizar a la política desde los componentes más abstractos y contextuales que constituye el nivel macro, las lógicas de régimen de políticas a nivel meso y, por último, el componente más operativo que representa el nivel micro de la política pública.

## **1. Nivel macro: problematización de los sistemas enseñanza**

### **1.1 Reflexiones desde la sociología de la educación de Bourdieu**

La teoría de la reproducción social y cultural de Pierre Bourdieu, es uno de los intentos más destacados por problematizar el vínculo entre educación y la desigualdad social. “El debate actual en torno a esta cuestión tiene raíces cuarenta años atrás, cuando diversos estudios comienzan a cuestionar, con datos empíricos, el ideal de educación como cultura neutra que promueve mecanismos de cohesión e integración social [...]” (López 2005, 51). Entre los principales estudios que abren esta discusión se encuentra el informe Coleman publicado en los años sesenta, el cual cuestiona la relación entre mayor inversión en educación y la reducción de la pobreza, colocando en tela de duda las capacidades de los sistemas de enseñanza en cumplir con los objetivos de justicia, generación de conocimientos, movilidad social, etc. Estos estudios conciben al sistema educativo como un mecanismo que “[...] desarrolla una cultura del estatus [...], permitiendo a la clase dirigente seleccionar individuos, de acuerdo a sus exigencias funcionales” (Dubet y Martuccelli 2000 en López 2005, 51).

Desde la escuela francesa, también existieron debates teóricos que aportaron a la discusión crítica sobre el rol de la educación y la estructura social existente. En especial, Bourdieu y Passeron en sus obras: *Los Herederos* y *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza* (1964), ponen en evidencia como los sistemas de enseñanza se convierten en mecanismos que reproducen y perpetúan las desigualdades socioeconómicas de origen, legitimando la jerarquía social existente, transformándola en una aparente escala de dones o méritos. Este argumento revolucionario se convirtió en un estallido político, pues se

contraponía a las representaciones imaginarias de la sociedad francesa de esa época, las cuales consideraban a la escuela pública como liberadora y como un mecanismo para superar las asimetrías culturales y sociales (Sidicaro 2003, 19).

Bourdieu y Passeron ([1964] 2009), en su obra *Los Herederos*, demuestran como ciertas condiciones de origen, en particular la educación del padre, influyen en la aceptación “sumisa” de una condición social heredada. Es decir, los hijos de una familia de clase alta tendrían más oportunidades de acceder a la educación superior que el hijo de un obrero (Bourdieu y Passeron [1964] 2009, 14). Estas condiciones de origen influirían en los estudiantes de distintas maneras: en sus expectativas a futuro, en las posibilidades de elección de carreras universitarias y en el rezago escolar el cual es mayor en los estudiantes que pertenecen a las clases desfavorecidas<sup>3</sup> (Bourdieu y Passeron [1964] 2009, 14-21).

Otro aporte relevante desde esta perspectiva crítica, se expone en su obra *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza* ([1979] 1996). Este texto plantea explícitamente que “toda acción pedagógica es objetivamente una violencia simbólica en tanto que imposición, por un poder arbitrario, de una arbitrariedad cultural” (Bourdieu y Passeron [1979] 1996, 45). Para los autores, la acción pedagógica en las escuelas está destinada a reproducir patrones culturales de un grupo o clase social que ocupa un lugar privilegiado en la estructura social. Dicha acción constituye una forma de violencia simbólica al imponer formas, culturas, significados e intereses de ciertos grupos de una formación social dominante (Bourdieu y Passeron [1979] 1996, 51). Para Bourdieu y Passeron ([1979] 1996), la escuela tendría la función de adoctrinamiento de un tipo de cultura; enseñaría a obedecer a seguir reglas que han sido inscritas como válidas.

Los sistemas de enseñanza que cuestionan los autores, son sistemas que no reconocen las desigualdades de origen de los estudiantes, por el contrario, las refuerzan y legitiman. Bourdieu y Passeron, desde una teoría crítica y desestabilizadora llevan al ámbito político y social estos cuestionamientos, dejan al descubierto cómo los sistemas escolares instauran valores, creencias y formas de los grupos dominantes, consolidando las estructuras sociales de

---

<sup>3</sup> Si se traslada este análisis a la realidad de América Latina, se observa como las desigualdades sociales tienen fuerte incidencia en los logros académicos. Por ejemplo, para el año 2010 “[...] solo 2 de cada 100 niños y niñas de los estratos superiores de ingreso (quinto quintil) no culmina la primaria, 13 de cada 100 no lo hacen entre los que provienen de los estratos más pobres” (Trucco 2014, 8).

exclusión y desigualdad. Para Bourdieu (1998, 77) “[...] lo mejor que puede hacer [el sistema de enseñanza], es no reforzar la desigualdad, no redoblar, mediante su eficacia específica, esencialmente simbólica, las diferencias ya existentes entre los niños que le son confiados”.

Estos postulados teóricos resultan sugerentes para pensar los procesos que se suscitan dentro de los sistemas de enseñanza, abren el debate académico y político sobre la falacia de concebir a los sistemas educativos como culturalmente neutros,

(...) enterrando el mito de la ‘escuela como fuerza liberadora’, garante del triunfo del ‘logro’ [...], para percibir la institución educativa a la luz de sus usos sociales, es decir, como uno de los fundamentos de la dominación y de la legitimación de la dominación (Bourdieu [1989] 1996, 5).

Estos autores, revelan la limitada eficacia de los sistemas de enseñanza para transformar las estructuras sociales. Para Bourdieu, el hecho de reconocer esta problemática generaría “[...] alguna oportunidad de minimizar la acción reproductora de la institución escolar” (Bourdieu 1998, 77).

## **1.2 Reflexiones desde los postulados de Sen y Freire**

En la década de los noventa se instaura una nueva discusión sobre la relación entre educación y equidad social. “La noción de equidad irrumpe en un campo donde la concepción igualitarista de la educación estaba instalada en la base de los sistemas educativos de la región desde sus orígenes [...]” (López 2005, 64-65). Sin embargo, esta idea de igualdad pierde fuerza cuando se evidencia las innumerables expresiones de pobreza y exclusión social que vivía América Latina, surgen entonces interrogantes sobre “[...] cómo lograr que la escuela se transforme en una institución que ofrezcan al menos un mínimo de oportunidades a los estudiantes de todos los orígenes [...]” (Molina 2016, 951).

La desigualdad, se ubica en el centro del análisis de Amartya Sen y su enfoque de capacidades, el mismo que plantea una posición más clara sobre la noción de equidad educativa (López 2005, 66). El enfoque de capacidades es considerado como “un amplio marco normativo para la evaluación del bienestar individual y los arreglos sociales [...]” (Robeyns 2011, 94). Este enfoque fue presentado por primera vez en la Conferencia Tanner dictada en la Universidad de Stanford (Urquijo Angarita 2014, 65). En dicha conferencia Sen

plantea el concepto de *capacidades* como una crítica a las teorías basadas en el utilitarismo y en los bienes primarios (Robeyns 2011, 96). Lo que Sen cuestiona es que la sola provisión de medios (bienes, servicios, instituciones, etc.) no genera el mismo bienestar para todos. Para Sen, lo relevante es saber qué funcionamientos<sup>4</sup> logra el individuo con dichos recursos, de acuerdo con sus condiciones de vida.

El concepto “[...] de equidad [que está inmersa en los postulados de Sen] renuncia a la idea de que todos somos iguales [...]” (López 2005, 68), propone reconocer las diferencias para lograr remediar las desigualdades de origen. La equidad educativa, constituye una visión integradora, no solo demanda igualdad, sino también la consideración de las características individuales. Sobre la base de estos conceptos la función más relevante de los sistema de educación es el abanico de opciones que abre a las personas de distintos orígenes sociales (López 2005, 78). Esto es, la expansión de las capacidades, entendidas como la posibilidad de los individuos “de conseguir condiciones personales variadas – ser capaz de hacer esto o de ser aquello –” (Sen [1993] 1996, 4), con el objetivo de que cada individuo de manera consciente e informada tenga la libertad de elegir la vida que aspira tener.

El rol de la educación, como capacidad, supera la visión del capital humano. La educación permite a las personas ser más eficientes, pero también genera “[...] la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información [...]” (Sen 1998, 70). El objetivo principal de la educación, para Nussbaum, seguidora de los postulados de Sen, “es cultivar la humanidad, y eso implica dotar al ciudadano de los instrumentos que le permitan una elección autónoma de su modo de vida” (Nussbaum 1997 en Cejudo 2006, 373). Existe un elemento central en el enfoque de capacidades y es la libertad efectiva de las personas, que “[...] respeta nuestro ser libre para determinar que deseamos que valoramos y en última instancia que decidimos escoger” (Sen 2009, 262).

En consecuencia, Sen propone que para evaluar la acción pública orientada hacia el bienestar, la justicia o la equidad, el análisis debe enfocarse en el impacto que dichas acciones tiene en la ampliación de las capacidades reales de las personas (Robeyns 2011, 95). En el caso particular de los sistemas de enseñanza se evaluaría en qué medida la educación genera

---

<sup>4</sup> Para Sen los funcionamientos son entendidos como “[...] las cosas que logra [los individuos] hacer o ser al vivir” (Sen [1993]1996, 55).

funcionamientos y capacidades que permitan a los individuos tener la libertad y la autonomía de elegir la vida que consideran valiosa. Es decir, si las acciones de la política pública lograron desplegar para sus destinatarios opciones de vida que los situaran más allá de su herencia familiar o de su contexto socioeconómico. Por tanto, el tipo de educación por el que apuesta Sen es una educación que hace a las personas autónomas, libres; una educación cuya prioridad es el ser humano y su diversidad, que renuncia a ser una homogénea, por el contrario, es una educación que reconoce la diversidad intrínseca de los sujetos.

El pensamiento de Paulo Freire a pesar de tener contextos y bases teóricas distintas a las de Sen, apuesta también hacia “[...] una educación para la libertad [...] para el hombre-sujeto [...] que les hiciese posible la autorreflexión sobre su tiempo y su espacio” (Freire [1969] 2005, 26). Los postulados de este educador brasileño, se convirtieron en argumentos fundamentales para la pedagogía y para la política pública. La educación que propone Freire es problematizadora, crítica, reflexiva y liberadora (Freire [1969] 2005, 88). Educar consiste en un proceso con el educando no sobre él, una “educación que pusiese a su disposición medios con los cuales fuese capaz de superar la captación mágica e ingenua de la realidad y adquiriese una predominantemente crítica” (Freire [1969] 2005,102).

Para Freire, la relación educador-educando, deja de lado la contradicción entre quienes en apariencia detentan el conocimiento y quiénes no. Esta idea se plantea bajo la concepción bancaria de la educación, donde el educar “se transforma en un acto de depositar en el cual los educandos son los depositarios y el educador quien deposita” (Freire [1970] 2012, 62). Dicha percepción distorsionada de la educación limita la creatividad y la reinversión. “La rigidez de estas posiciones niega a la educación y al conocimiento como procesos de búsqueda” (Freire [1970] 2012, 62). Para Freire, la educación implica un proceso en el cual tanto educadores como educandos se van construyendo simultáneamente.

Este tipo de educación, exige una concepción distinta del maestro, por tal razón la relevancia de sus postulados en este proyecto de investigación. Freire cuestiona: ¿qué cualidades necesita el maestro para construir una educación liberadora? Para lograr dicho objetivo se necesita una práctica pedagógica distinta, que deje de lado la concepción de los educandos como seres vacíos que deben ser llenados, por el contrario, se apuesta a favor de la autonomía de los estudiantes y maestros (Freire 2004b, 7). Para cumplir con esta misión se necesita que

los maestros tengan una alta preparación científica, pero también un alto compromiso con su misión.

Los maestros requieren estar convencidos de la importancia social y política de la tarea de enseñar, significa reconocer lo fundamental de la misión del educador. En palabras de Freire, una tarea “indispensable para la vida social” (Freire 2004a, 68). Esta convicción permite a los maestros mantenerse en la lucha para un mejor reconocimiento en la sociedad. Luchas que han intentado reivindicar la vocación docente, dejando de lado el criterio desafortunado de elegir ser maestro por no tener ninguna otra mejor opción (Freire 2004a, 68). Adicional a estos dos elementos, Freire (2004a) propone ciertas cualidades indispensables de los maestros, tales como: la humildad; la amorosidad, “no solo para los alumnos sino para el propio proceso de enseñar” (Freire 2004a, 77). Cualidades que se suman a la valentía; la tolerancia a vivir con lo diferente; la capacidad de decisión; la paciencia, entre otras (Freire 2004a, 79-82). Estas características para Freire no son innatas, por el contrario se van desarrollando en el aula de clase.

Tanto en la aproximación de Sen como en la de Freire es posible derivar una concepción del sujeto de la política pública, es decir de las y los docentes, como un fin en sí mismo, y no como medios para otros fines. Aunque ciertamente los docentes cumplen una función fundamental en el proceso de aprendizaje, la política docente debe lidiar con una dualidad: por un lado, no debe perder la conexión funcional con el contexto (en este caso con la política educativa en la que la docencia es un medio para mejorar la calidad de la educación) y; por otro lado, debe mantener la especificidad en sus fines, es decir, la ampliación de las capacidades de los maestros.

En Ecuador, las proposiciones teóricas de Sen y Freire han estado presentes en el diseño de los instrumentos que orientan a la política pública, tanto en la Constitución, Planes Nacionales de Desarrollo como en la Ley de Educación. Tomando como referencia el enfoque de capacidades y la propuesta liberadora de Freire, se define a nivel constitucional que el propósito de la educación es el desarrollo de las capacidades de los individuos y colectividades, cuyo principio y fin es el ser humano. Se apunta hacia una educación incluyente y diversa, que estimule el sentido crítico de los educandos (Art. 27 de la Constitución). Estos postulados también se vuelven operativos en los distintos Planes

Nacionales de Desarrollo, los cuales han determinado como objetivo nacional la generación de capacidades para que los ciudadanos puedan elegir autónomamente una vida digna (Senplades 2007, 47; Senplades 2009a, 162).

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), define como principio de la educación la libertad, propone construir un sistema de enseñanza que permita el pleno ejercicio de las libertades de los individuos (Art 2 de la LOEI), cuyo fin es el desarrollo integral y autónomo de las personas para garantizar su realización individual (Art. 3 de la LOEI). La incorporación de estos principios macro de la educación en las agendas gubernamentales y cuerpos normativos implica una valoración en su definición, pues a través de estas nociones más generales, conceptuales y hasta filosóficas se orientan las acciones en el ámbito educativo. Estos postulados macro de la política constituyen los propósitos generales que constriñen los niveles meso y micro de la PRCD.

## **2. Nivel meso y micro: política docente, instrumentos y sus calibraciones**

Tras haber revisado los postulados macro que configuran los conceptos y principios generales de la educación; en este apartado se esboza la discusión teórica sobre cómo lograr dichos propósitos. La política educativa, se ha convertido en uno de los instrumentos privilegiados por los Estados para cumplir con estos fines, la cual es entendida “como un conjunto de acciones adoptadas por una autoridad educativa competente y legítima orientadas a resolver problemas específicos y/o alcanzar metas consideradas políticamente o moralmente deseables para una sociedad o un Estado” (Pedró y Puig 1999 en Arcos 2008, 29). Sin embargo, ¿cómo diseñar una política coherente, consistente, congruente y convergente que permita cumplir los propósitos macro de la política? ¿Qué elementos de la política son decisivos para alcanzar estos fines?

Muchos estudios han tratado de definir los factores clave para construir un sistema educativo acorde a los propósitos macro de la política; un sistema de calidad, incluyente, que impulse la generación de capacidades y libertades, que reconozca la diversidad de las personas. Gran parte de esta literatura concluye que son las y los docentes y sus interacciones en el aula de clase el factor fundamental para lograr dichos propósitos (Schady 2015; Araujo *et al.* 2016; Reyes *et al.* 2012; Hamre *et al.* 2013; Unesco 2016, Hanushek y Rivkin 2006; Burns y Luque 2014). Lo que estos estudios concluyen es que “la calidad de un sistema educativo se basa en

la calidad de sus docentes” (Barber y Mourshed 2008,15), de ahí la importancia de estudiar la política docente. Sin embargo, las políticas del sector en ocasiones son dispersas, fragmentadas y hasta contradictorias (Saber 2013, 5).

Pese a que las autoridades educativas en muchos países reconocen la importancia de los maestros, las políticas docentes “resultan políticamente complejas”; sus resultados no se ven a corto plazo; son costosas e implican múltiples objetivos e instrumentos que no siempre apuntan hacia el mismo propósito, se caracterizan por su alta dispersión, volatilidad y en ocasiones se reducen a iniciativas aisladas (Unesco 2013, 96). Esto sumado a ciertos elementos de contexto como la conflictividad que caracteriza al sector educativo en América Latina. Los sindicatos docentes en distintas dimensiones y momentos<sup>5</sup>, tienen poder de veto sobre las políticas que afectan sus intereses (Gentili *et al.* 2004, 1262). A esta complejidad se suma la heterogeneidad de las historias, trayectorias y contextos de los maestros; de allí las dificultades de la política pública cuando pretende asumirlos como una grupo homogéneo (Southwell y Vassiliades 2014, 20).

La literatura sobre el sector presenta una extensa discusión sobre cuáles serían los instrumentos que integran la política docente (Unesco 2015a; Unesco 2013; SABER 201; Vaillant 2006). Para situar esta discusión se ha dividido en tres ámbitos que cubren de manera integral la trayectoria de las y los maestros en el magisterio, estos son: 1) formación inicial; 2) carrera docente y 3) desarrollo profesional docente (Unesco 2013, 20). Es importante mencionar que la discusión de estos tres componentes no pretende definir una receta sobre cuáles instrumentos y qué calibraciones debería contener la política docente, por el contrario, pretende dar cuenta de la complejidad y de las múltiples dimensiones que incluye la política orientada hacia los docentes.

## **2.1 Formación inicial**

Para Tardif (2013, 19), la profesionalización de la carrera docente, entendida como la exigencia de una base de conocimientos científicos que avalen el ejercicio de la profesión, es la transformación más profunda que ésta ha atravesado. En un primer momento la docencia se

---

<sup>5</sup> Gentili *et al.* (2004,1254), califica al conflicto de los maestros como cíclico y coyuntural, donde en un primer momento, existen reclamos y movilizaciones, luego negociaciones entre los sectores involucrados para llegar a un acuerdo que soluciona las problemáticas a corto plazo, después de un tiempo ,nuevamente se generan discrepancias, repitiéndose el ciclo.

consideraba una vocación; posterior, en el siglo XIX se consideraba un oficio vinculada con la estatización de la educación y a la creciente sociedad salarial, para finalmente, en el siglo XX, se instaure la era de la profesión (Tardif 2013, 21-27). En esta etapa se exige una alta preparación intelectual, por lo general, relacionada a la formación universitaria. En esta perspectiva, la formación docente constituye un elemento central dentro de la mezcla de instrumentos de la política docente.

Uno de los criterios que se discuten en este componente de la política, es la necesidad de establecer requisitos para el ingreso al magisterio. Esta línea de investigación plantea una relación directa entre el nivel de selectividad en el ingreso a la profesión y la calidad de la planta docente. Es decir, obtienen mejores resultados aquellos sistemas con altas exigencias para ingreso a la formación inicial (SABER 2013, 26). Sistemas educativos como el finlandés se caracterizan por la rigurosa formación inicial y altos estándares para ingresar al magisterio, lo que posteriormente permite otorgarles a las y los docentes cierta discrecionalidad pedagógica en el desarrollo de sus tareas (SABER 2013, 39).

El fortalecimiento curricular de los programas de formación inicial, también constituye un elemento en debate. Para la Unesco (2015, 21), dichos programas deben estar alineados tanto al contexto local y a la política nacional en general. En cuanto a ¿qué necesitan saber los maestros?, autores como Ball y Cohen (1999), proponen una teoría integral de la educación profesional basada en la práctica. Los autores conciben a la práctica como un espacio para el aprendizaje profesional y como una forma de cultivar la investigación. Los componentes esenciales en los programas de formación para Ball y Cohen (1999, 7-10) son: en primer lugar, los maestros necesitan comprender significados y conexiones de lo que están enseñando; en segundo lugar, necesitan saber sobre las y los niños, interpretar sus ideas y entenderlos como sujetos capaces de pensar y razonar y, por último, los maestros necesitan saber de pedagogía. Sin embargo, no basta con estos conocimientos, si no son depurados y corregidos a través de la práctica.

Adicionalmente, se espera que los programas de formación inicial logren desarrollar capacidades didácticas para el manejo de la diversidad en el aula de clase, es decir, lograr un aprendizaje equitativo que elimine las barreras de origen de los estudiantes (Unesco 2011, 28). A esto se suma capacidades reflexivas, de investigación, de evaluación, de manejo de

conflictos, entre otras. Las habilidades y conocimientos que el sistema de enseñanza demanda de las y los docentes son múltiples, principalmente por la diversidad de contextos a los que se enfrentan los maestros en el aula de clase y los nuevos retos que plantea la educación.

## **2.2 Carrera docente**

Desde hace muchas décadas, el ejercicio de la docencia ha sido reconocido como un componente del aparato estatal (Unesco 2015a, 18). En este sentido, los maestros son parte del servicio público con deberes y derechos, donde los gobiernos tienen la potestad de incidir en la carrera docente a través de distintos instrumentos de política. Un elemento a considerar dentro de este segundo componente de la política docente son los salarios. Para la Unesco (2013, 83), “los salarios de los docentes en América Latina son comparativamente bajos en relación con otras profesiones”, esto provocaría que los perfiles más sobresalientes opten por otras carreras que estarían mejor valoradas, al menos económicamente.

Autores como Hanushek y Rivkin (2006) plantean que no siempre un mejor salario equivale a mejores docentes. No obstante, varios estudios de caso identifican que en todos los sistemas de alto rendimiento, los maestros reciben salarios similares al resto de funcionarios públicos (Schleicher 2011, 18-19). La “deserción de la profesión” (Vaillant 2006, 126), es también un elemento de debate en la política docente. Como estrategia frente a esta problemática, los sistemas de educación han optado por mejorar las condiciones materiales del trabajo docente, pues varios estudios detectan que estas condiciones inciden de manera negativa en el ausentismo de los maestros (Chaudhury *et. al* 2006, 112).

La asignación de incentivos a los docentes, constituye otro elemento de discusión. Autores como Vaillant y Rossel (2010, 29), plantean que estos instrumentos no funcionan de manera aislada; “[...] si bien la remuneración y los incentivos monetarios constituyen factores importantes [...], las motivaciones de los maestros y profesores para ingresar y permanecer en la docencia reciben, también, una fuerte influencia de reconocimientos no monetarios” que elevan la valoración social y profesional de los maestros (Vaillant y Rossel 2010, 29). Por otra parte, también se cuestiona el efecto que pueden tener los incentivos individuales frente al trabajo colaborativo entre docentes, característica fundamental de la profesión (Unesco 2014, 175). Ciertas posiciones “abogan por incentivos a la escuela, si bien se reconoce que

algunos maestros y maestras pueden actuar como *'free riders'*” (Unesco 2014), su efecto es mayor en el sentido de que se crea un mejor ambiente de trabajo.

El tipo de incentivos monetarios que estimulan la participación de los docentes en los procesos de formación, también son discutidos ampliamente, pues, por un lado, se alienta a que los maestros dediquen tiempo a su formación, pero por otro, pueden instaurar un mensaje equivocado al “[...] fomentar la mera asistencia y el credencialismo independientemente del aprendizaje logrado y de su traducción en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza” (Unesco 2011, 37). Otros tipos de incentivos basados en el nivel de desempeño de los maestros tampoco muestran resultados concluyentes, mucho depende del contexto. El mismo instrumento aplicado en distintas realidades ha tenido resultados divergentes. Por otra parte, el número de maestros/as que reciben este tipo de incentivos, por lo general, es marginal y el impacto en el rendimiento de sus estudiantes es mínimo (Unesco 2014, 174; Barber y Mourshed 2008, 30; Glewwe *et al.* 2010, 224). En suma, algunas líneas generales que están en discusión al momento de diseñar los incentivos, son: “el método utilizado para evaluar el desempeño del docente, el nivel al que se otorgan los incentivos (individual o grupal), la dimensión de los incentivos y qué tan bien están vinculados con los comportamientos que intentan provocar” (SABER 2013, 34).

En cuanto a los procesos de evaluación, la investigación sobre este componente privilegia la utilización de varios mecanismos y fuentes de evaluación que permitan obtener resultados integrales, pues ningún método es infalible, necesita ser contrastado (SABER 2013, 32). Sin embargo, desde otras corrientes más críticas se cuestiona la excesiva utilización de indicadores, evaluaciones, rendimientos, metas, rankings en la política social; en particular en el sector educativo y en el ámbito docente. Autores como Ball, debaten sobre la predominante presencia de indicadores, estadísticas, evaluaciones en los sistemas educativos, elementos que concentran la discusión sobre la política docente, generando en las y los docentes una sensación de ser continuamente medidos por diferentes medios (Ball 2010, 215). A este efecto lo denomina “performatividad”, el cual se conceptualiza cómo:

(...) una tecnología, una cultura y un modo de regulación que emplea juicios, comparaciones y exhibiciones como medios de incentivo, control, desgaste y cambio, basados en recompensas y sanciones (tanto materiales como simbólicas). Las actuaciones (de individuos u organizaciones individuales) sirven como medidas de productividad o producción, o como

muestras de "calidad" o "momentos" de promoción o inspección. Como tales, representan o encapsulan el valor, la calidad o el mérito de un individuo u organización dentro de un campo de juicio” (Ball 2010, 216).

Para Ball (2010, 217), la reforma educativa no solo constituye un mecanismo que busca un cambio estructural o técnico de los sistemas educativos, “sino que también son mecanismos para reformar a los docentes [...] y para cambiar lo que significa ser maestro”. Dentro de este conjunto de reformas, “los maestros son representados e incentivados a pensar sobre sí mismos como individuos que calculan sobre sí, ´agregan valor` a sí mismos, mejoran su productividad, luchan por la excelencia y viven una existencia de cálculo” (Ball 2010, 217). Es decir, la subjetividad del maestro cambia, pues su principal objetivo se convierte en la búsqueda incesante de la excelencia, aunque no siempre se tenga claro que representa dicho concepto. “La práctica cotidiana se inunda con una desconcertante variedad de cifras, indicadores, comparaciones y formas de competencia” (Ball 2010, 220).

Varios son los efectos de la orientación performativa en la política educativa. En primer lugar, se “[...] deja de lado las creencias y compromisos personales [...]” (Ball 2010, 216). Se crea un nuevo vocabulario y accionar docente, donde las formas antiguas de pensar, de relacionarse, de enseñar resultan anticuadas, este nuevo vocabulario integra palabras como: rendimiento, eficiencia, eficacia, productividad, calidad, logro, metas, competencia, etc. (Ball 2010, 218). Para muchos docentes, bajo esta lógica de la política, la iniciativa, la creatividad el ingenio está prohibido. “A los docentes ya no se les alienta a tener un fundamento para la práctica [...], pero se les obliga producir resultados y acciones medibles [...]” (Ball 2010, 222). Esto genera un vaciamiento del proyecto educativo y de la identidad del maestro, pues su valor como profesional depende de su desempeño y eficiencia, elementos que priman por sobre cualquier otro principio o compromiso social. Para Ball,<sup>6</sup> el principal riesgo de este efecto de la performatividad en la política es que el debate sobre los fines de la educación se ha empobrecido hacia la valoración de estos parámetros e indicadores.

---

<sup>6</sup> Stephen J. Ball, entrevista por José Weinstein, *La entrevista educativa*, 5 de enero 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=yXi7Foad7O0>.

### **2.3 Desarrollo profesional docente**

El concepto de desarrollo profesional se asocia, por lo general, a la formación en servicio de los maestros (Unesco 2015a, 13). Estos procesos de aprendizaje continuo en América Latina despertaron muchas críticas debido al poco impacto en el desempeño docente (Vaillant 2006, 129). Esto se debe en parte, a la falta de una estrategia integral que dé respuesta a las necesidades del sistema escolar (Vaillant 2006, 130). La literatura cuestiona también el diseño de cursos “[...] de formación masivos, homogéneos, de corta duración, sin seguimiento u apoyos posteriores [...] que permitan sostener las transformaciones promovidas” (Vezub 2010, 10). Por tanto, existen nuevas propuestas para diseñar programas que generen mejores resultados y permitan colocar a los maestros en igualdad de condiciones (SABER 2013, 27). Por un lado, se considera favorable desarrollar tipos colaborativos de formación, donde los maestros puedan compartir y discutir sobre sus prácticas, superando el aislamiento pedagógico (SABER 2013; Unesco 2011, 32).

Por otro lado, autores como Vezub (2010, 10), plantean la importancia de generar programas de formación adaptados a lo local, donde los maestros son “sujetos activos de su proceso de formación” y donde la escuela se convierte en el escenario fundamental de estos procesos. Bajo esta orientación la experiencia es un eje fundamental, “[...] a través de la práctica reflexiva los docentes son capaces de tomar conciencia de sus teorías implícitas, de las razones que subyacen a sus decisiones, evaluar métodos alternativos para mejorar y transformar sus prácticas” (Vezub 2010, 18). Esta orientación reconoce por un lado, “la autonomía y capacidad de los docentes para definir necesidades y orientar su formación [y por otro], responden a la diversidad y trayectoria de los docentes” (Vezub 2010, 21-22).

Los primeros años de ejercicio de la profesión son un elemento sustancial que impacta en el desempeño de los maestros (SABER 2013, 28). Una prioridad para muchos sistemas educativos es diseñar procesos de inducción que aseguren por un lado, la permanencia dentro de la profesión y; por otro lado, el desarrollo de sus habilidades. De acuerdo con el estudio realizado por Schleicher (2011, 25), una forma de acompañamiento a los nuevos docentes es la figura del maestro mentor, los cuales a través de su experiencia se convierten en un apoyo al inicio de la carrera de los nuevos docentes. La evidencia sobre este instrumento de política es variada, sin embargo, los mejores sistemas escolares han determinado que un maestro necesita de mucha experiencia para ser un docente independiente (SABER 2013).

## 2.4 Elementos transversales

Fuera de estos tres componentes de la política docente, existen algunos elementos transversales que se ponen en discusión en el proceso de diseño de la política pública. Uno de ellos es la coherencia con la política macro, es decir, “una política docente debe guiarse por la visión de conjunto y tener las características básicas de la política educativa en general” (Unesco 2015b, 16). Igual de importante es la consistencia interna, pues más allá de los diferentes enfoques de cada instrumentos estos deben responder a una perspectiva sistémica (Unesco 2014, 191). Otro elemento en debate es el papel del docente y de los sindicatos en la formulación de la política. Para la Unesco (2015, 30) la participación de las y los docentes y sus gremios en el diseño e implementación de las políticas es fundamental, pues no solo se considera un derecho, sino también una condición esencial para la aceptación de la política.

Para generar un cambio educativo es necesario trabajar con los maestros, “[...] asumiéndolos no únicamente como agentes de la reforma, sino como aliados y como sujetos del cambio” (Torres 2000, 1), como individuos autónomos que “saben, piensan, proponen y toman decisiones” (Torres 2000, 14). Muchos gobiernos asumen a los docentes como un insumo más de la oferta educativa, como meros operadores de la enseñanza. Sin embargo, “los docentes son personas, sujetos portadores de saberes, experiencia, voluntades, afectos, valores, que inciden de manera directa y determinante en el qué y cómo se enseña [...]” (Torres 2000, 12-13). Las y los docentes se conjugan entre dos identidades, la predominante que asume al maestro únicamente como sujetos que enseñan, anulando otras identidades de los docentes como “[...] personas, hombres y mujeres, trabajadores, padres y madres de familia, vecinos, consumidores, ciudadanos con deberes y derechos (Torres 2000, 14).

Croll *et al.* (1994), plantean cuatro modelos que reflejan ciertos patrones entre el diseño de la política y la práctica docente. El primero corresponde al modelo en el cual las y los docentes son socios junto con otros actores en el diseño de la política (Croll *et al.* 1994, 335). El segundo modelo plantea a los maestros como implementadores pasivos de la política, cuya función principal es ejecutar las decisiones que han sido adoptadas desde arriba, basada en una visión “[...] centralizada, burocrática y jerárquica” (Croll *et al.* 1994, 334). El tercer modelo coloca a los docentes como actores de oposición. El cuarto modelo asume a “los docentes como responsables de la formulación en la práctica” (Croll *et al.* 1994, 341), los maestros toman decisiones constantemente sobre la forma en que llevan a cabo su trabajo,

convirtiéndose en creadores, implementadores e interlocutores de la política educativa. Estos modelos no son excluyentes, por el contrario pueden coexistir e intercambiarse (Croll *et al.* 1994, 344).

El recorrido por cada uno de los componentes de la política docente y sus instrumentos permitirá tener un marco de referencia para la evaluación de la coherencia, consistencia, congruencia y convergencia de la PRCD. Sobre la base de esta discusión teórica se podrán construir las proposiciones teóricas para contrastarlas con los hallazgos empíricos. En los siguientes apartados se concentra el análisis de la política educativa en el Ecuador con principal énfasis en la política docente.

### **3. La política educativa en el Ecuador**

A partir de este apartado la discusión se centra en la política educativa y política docente en el Ecuador. El análisis se presenta en dos momentos: el primero, comprende la década de los noventa hasta 2005; el segundo momento, se sitúa en el periodo 2006-2015. Este acápite resume las medidas que los distintos gobiernos diseñaron e implementaron en materia educativa, las cuales constituyen un claro indicio sobre las prioridades del Estado y de la sociedad en dicho sector de la política. Estas acciones “[...] implican un conjunto de decisiones con orientación estratégica estructuradas por una jerarquía de valores [...]” (Arcos 2008, 29).

#### **3.1 Antecedentes: Una reforma educativa inconclusa 1990-2005**

Para Arcos (2008) las políticas educativas implementadas desde los años noventa hasta 2005, se orientaron principalmente hacia el mejoramiento de la calidad educativa, “[...] entendida ante todo como una menor deserción y mejores logros en el aprendizaje” (Arcos 2008, 45). Sin embargo, esta orientación no es tan clara, debido a que en este período también se dio continuidad a políticas que pretendían ampliar la cobertura y el acceso a la educación (Luna 2011, 299). En los siguientes apartados se analizarán las principales políticas que fueron diseñadas en esta época, el análisis se divide en tres secciones: el ámbito internacional, el ámbito normativo y las distintas reformas impulsadas por el Estado y la sociedad civil.

## **Ámbito internacional**

Beech (2007, 154) plantea que las políticas educativas en América Latina han tenido gran influencia de organismos internacionales. El Ecuador, al igual que otros países de la región asumió: la estrategia *Educación para Todos 2015*, en 1990 (Unesco 1990). Las metas de este compromiso pretendían: mejorar la atención en la primera infancia, ampliar la cobertura, eliminar la disparidad de género y mejorar la calidad educativa (Segovia y Andrade 2016, 24). Este acuerdo fue ratificado en 2000 en Dakar, cuya vigencia finalizó en 2015 (Araujo y Bramwell 2015, 1). En 2000, el Ecuador suscribió los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), cuya meta era la universalización de la enseñanza primaria (Naciones Unidas 2008, 12).

El Ecuador elaboró en el año 2003 el *Plan Nacional Educación para Todos 2003-2015*, como estrategia para el cumplimiento de los compromisos internacionales. Este plan incluía seis políticas, con las cuales se pretendía consolidar una reforma educativa que integre todos los niveles de educación, privilegiando la calidad educativa. En el ámbito docente el principal eje fue el mejoramiento continuo y su desempeño profesional (MEC 2003, 38). Las metas cualitativas para esta política pretendían: el fortalecimiento de los programas de capacitación, formación docente y generar programas que permitan “recuperar el valor social de la profesión, mejoren su calidad de vida y sus condiciones de trabajo” (MEC 2003, 39).

## **Marco legal**

En relación con el marco normativo, varios fueron los hechos relevantes que incidieron en el diseño de la política educativa. En 1998 se expide la nueva Constitución, la cual determina a “la educación como un derecho irrenunciable y “[...] área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social [...] La educación preparará a ciudadanos para el trabajo y para producir conocimiento” (Art. 66). En el ámbito docente, establecía “garantizar la estabilidad, capacitación, promoción y justa remuneración de los educadores en todos los niveles y modalidades, en base a la evaluación educativa” (Art. 73). Otro elemento importante fue la incorporación de “[...] estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas” (Art. 68).

La Ley de Educación de 1983 se mantuvo vigente pese al cambio constitucional y a los veinte proyectos de ley que se propusieron hasta el 2011 (Luna 2014, 192). Una de las prioridades

que estableció la Ley fue la profesionalización y formación docente. Sin embargo, esta norma poco a poco se fue quedando obsoleta, era ajena a las necesidades que apremiaban al sistema educativo (Cevallos Estarellas y Bramwell 2015, 329). Otro hito importante, fue la aprobación de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio en 1990 (Luna 2014, 138). Esta Ley pretendía mejorar la calidad de la educación a través de la profesionalización, mejoramiento continuo, establecimiento de remuneraciones y estímulos para los maestros (Art. 2).

### **Reformas impulsadas por el Estado y la sociedad civil**

En 1992, varios actores, entre ellos el Estado, estudiantes, padres de familia, empresarios, colegios profesionales, entre otros, participaron en un proceso deliberativo que tenía como objetivo generar un diagnóstico y propuestas para mejorar la educación (Segovia y Andrade 2016, 27). Como resultado de este proceso se firmó el *Primer Acuerdo Nacional Educación Siglo XXI*. Este manifiesto incorporaba varios compromisos encaminados hacia “una reforma integral del sistema educativo, [...] y asegurar diez años de educación básica obligatoria” (Segovia y Andrade 2016, 27). En materia docente se pretendía “consolidar la plena vigencia de la carrera docente [...] y renovar la formación, capacitación en servicio y profesionalización de los maestros [...]” (OEI s.f., 10). Posterior a este acuerdo, se realizaron dos consultas nacionales en 1996 y en 2004. Para Segovia y Andrade (2016, 27) estas consultas serían la base programática para la construcción del Plan Decenal de Educación (PDE) en el año 2006.

En el ámbito docente las medidas que fueron tomadas durante estos años estaban “[...] contribuyendo a reforzar algunas de las tendencias más negativas hacia la *desprofesionalización* del magisterio” (Torres 1999, 6). Este proceso se relacionó con el deterioro de las condiciones materiales de la profesión docente como salarios, incentivos, infraestructura, etc., pero también de “un proceso gradual de ‘desposesión simbólica’ [...]: los docentes cada vez más arrinconados en un rol de meros operadores de la enseñanza, relegados a un rol cada vez más alienado y marginal” (Torres 1999, 6). Esto “dio lugar a un grupo profesional desmotivado, mal formado y altamente propenso a las iniciativas reivindicacionistas impulsadas por el sindicato” (Luna 2014, 170). Otra característica de este periodo fue la intensificación de las paralizaciones del gremio de maestros. Desde 1999 hasta el año 2003 se realizaron once paros liderados por la Unión Nacional de Educadores (UNE),

estrategia que fue utilizada reiteradamente como mecanismo de incidencia política (Luna 2014, 199).

Pese a las políticas diseñadas e implementadas en esta etapa, el sistema educativo vivió un estancamiento en la cobertura<sup>7</sup> y un deterioro en la calidad. La década de los noventa hasta el 2005, fue una etapa “[...] caracterizada por una alta conflictividad social, económica y política,<sup>8</sup> unida a una crisis económica financiera estructural, que configuró el marco situacional en el que se desarrolló el sistema educativo” (Segovia y Andrade 2016, 24). Para varios autores, los distintos gobiernos dedicaron poca atención al sector educativo, la prioridad era solucionar la crisis socioeconómica que atravesaba el país<sup>9</sup> (Segovia y Andrade 2016, 17; Cevallos Estarellas 2013, 99).

### **3.2 Contexto: la construcción del PDE 2006-2015 y la revolución educativa**

El periodo 2006-2015, para Segovia y Andrade (2016, 30) fue “[...] un periodo de estabilidad política y económica [...] de cambios estructurales en la política del país”. El año 2006, en el gobierno de Alfredo Palacios, constituyó un momento clave en la definición de la política educativa en el Ecuador, en ese año se aprobó el PDE 2006-2015. Este Plan representó la agenda gubernamental de mediano y largo plazo para el sector educativo, pues “por primera vez en la historia, las políticas educativas del Ecuador se convirtieron en políticas de Estado y no de gobierno” (Segovia y Andrade 2016, 38).

Los lineamientos que incluyó el PDE se formularon de manera participativa, varios sectores de la sociedad contribuyeron a la construcción de estas políticas, las cuales fueron aprobadas mediante Consulta Popular en noviembre de 2006 (Mineduc 2007, 5-6). Las políticas que integró el PDE fueron:

- 1) universalización de la educación inicial [...];
- 2) universalización de la educación general básica [...];
- 3) incremento de la población estudiantil del bachillerato [...];
- 4) erradicación del analfabetismo [...];
- 5) mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las instituciones

---

<sup>7</sup> En 1999, año donde estalló la crisis financiera en el Ecuador alrededor de 483.851 niños no asistieron a la escuela por temas económicos (MEC 2003).

<sup>8</sup> Inestabilidad tanto presidencial como de Ministros de Educación, los cuales en promedio permanecían en el cargo alrededor de nueve meses (Luna 2011, 301).

<sup>9</sup> En efecto, para el año 96 cerca del 56% de la población se encontraba bajo los niveles de pobreza (MEC 2003, 9).

educativas; 6) 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; 7) revalorización de la profesión docente [...]; y 8) 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” (Mineduc 2007, 5-6).

A pesar que la aprobación del PDE estuvo precedida por el cambio de gobierno en enero de 2007, el nuevo régimen liderado por Rafael Correa decidió dar continuidad a estas políticas. Su Programa de Gobierno 2007-2011, proponía como una de sus prioridades “la revolución educativa y de la salud” (Alianza País 2006, 17). Esto implicaba reconocer a la educación de calidad como un derecho de las y los ciudadanos que permita el fortalecimiento de sus capacidades para alcanzar una vida digna (Alianza País 2006, 36). Una de las primeras acciones del gobierno, en marzo de 2007, fue declarar en estado de emergencia al sector educativo, disponiendo una inmediata intervención e incremento en el gasto público para atender las apremiantes necesidades del sector y dar cumplimiento a las políticas del PDE (Decreto Nro. 188 del 16 de marzo de 2007).

Los instrumentos de política que diseñó el Mineduc en este periodo se agrupan en tres ejes: cobertura, calidad y gestión educativa (Mineduc 2017, 13). En lo referente al eje cobertura un elemento central fue el incremento en la inversión pública, de \$ 1.096,5 millones en el año 2006 a \$ 2.935,7 en el año 2015 (Segovia y Andrade 2016, 19; Ministerio de Finanzas 2018). Gran parte de esta inversión fue destinada a la repotenciación de las unidades educativas existentes y a la construcción de nuevas Unidades Educativas del Milenio (Segovia y Andrade 2016, 39; Cevallos Estarellas y Bramwell 2015, 333). Se eliminó algunas barreras de acceso a través de la dotación de textos, uniformes y alimentación escolar. El Mineduc en el año 2007 suprimió el pago denominado “aporte voluntario”<sup>10</sup> para ingresar a las escuelas públicas, con el objetivo de cumplir con el principio de gratuidad de la educación (Mineduc 2008, 8). En cuanto al eje de calidad las principales acciones fueron: en el año 2009, la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas de la Educación (SER) (Mineduc 2009, 36). En el año 2010, mediante el Acuerdo Ministerial 242-11, tuvo lugar la reforma curricular para bachillerato. En el año 2012, el Mineduc expidió los estándares de calidad

---

<sup>10</sup> Los estudiantes debían cancelar \$25 dólares como “contribución voluntaria” para acceder a un cupo en las escuelas públicas (Mineduc 2008, 8).

educativa y la creación del Instituto Nacional de Evaluación (Ineval). La principal competencia del Ineval es la evaluación integral del Sistema Nacional de Educación (SNE) (Art. 346 de la Constitución y Art. 67 de la LOEI). Por último, en el eje de gestión del sistema educativo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) en el año 2010 impulsó el proceso de desconcentración educativa creando zonas, distritos y circuitos, con el objetivo de “fortalecer los servicios educativos en el territorio nacional y aproximarlos a la ciudadanía [...]” (Mineduc 2015a, 9).

#### **4. Revalorización de la carrera docente: un análisis sincrónico de la política**

Finalmente, en este apartado se presenta una descripción sincrónica de la PRCD, en tres niveles de análisis. A nivel macro, se definen los propósitos más abstractos, teóricos y conceptuales de la PRCD incluidas las preferencias generales de implementación. A nivel meso, se explican los objetivos operativos e instrumentos de la PRCD y, por último, a nivel micro, se presentan las metas y las calibraciones más operativas.

##### **4.1 Nivel macro: propósitos generales y preferencias de implementación**

El PDE fue diseñado con el propósito de establecer las “diferentes prioridades [del sistema educativo] con un sentido inclusivo, pluricultural y multiétnico” (Mineduc 2006, 3). La propuesta debía guiar, en sus diez años de vigencia, a la política educativa. El objetivo general del Plan era “garantizar la calidad de la educación nacional con equidad, visión intercultural e inclusiva, desde un enfoque de los derechos y deberes para fortalecer la formación ciudadana y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana” (Mineduc 2006, 4). Entre los principios macro planteados por el PDE se destacaban: la construcción de un sistema educativo capaz de garantizar el pleno acceso a una educación de calidad, pertinente, dirigido a la inclusión social, a la participación de la comunidad educativa en las decisiones locales y nacionales; la generación de una cultura de evaluación, y flexibilidad en los modelos pedagógicos (Mineduc 2006, 13).

Los acuerdos internacionales que el Ecuador mantenía vigentes en el periodo de análisis también incidieron en cierta medida, en la definición de los propósitos generales de la PRCD. En 2006, el Ecuador mantenía los ODM,<sup>11</sup> cuya meta era, la universalización de la educación

---

<sup>11</sup> Los ODM finalizaron en 2015, año en el que el Ecuador suscribe nuevamente este acuerdo, ahora denominado Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

primaria (Naciones Unidas 2008, 12); asimismo, asumía el compromiso internacional de las “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, acuerdo que firmó en la Conferencia Iberoamericana de 2008 (OEI 2008, 15). Las metas de esta agenda pretendían: aumentar la participación ciudadana en la educación, garantizar una educación inclusiva, aumentar la oferta educativa, entre otras (OEI 2008, 105-113). En el ámbito docente, dicho compromiso establecía “fortalecer la profesión” (Meta 9) mediante programas de formación inicial y formación continua (OEI 2008, 112).

La normativa contiene varios principios macro de la política. El periodo de análisis incluye tanto la Constitución de 1998<sup>12</sup> cuanto la Constitución del 2008. Este último texto conceptualiza a la educación como “[...] un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social [...]” (Art. 26). La educación “será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez [...] estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria [...]” (Art. 27, 28). Por su parte, “el sistema nacional de educación tiene como finalidad el desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población [...] (Art. 343). Dicho sistema “[...] funcionará de manera flexible, dinámica, incluyente, eficaz y eficiente [...] integrará una visión intercultural [...] y de respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades” (Art. 343). Con respecto a los docentes, la Constitución define que será responsabilidad del Estado la “[...] estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos [...]” (Art. 349).

En 2011, después de veintiocho años de vigencia de la Ley de Educación, la Asamblea Nacional aprueba la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y, en 2012 su reglamento (Segovia y Andrade 2016, 38). Uno de los objetivos de la Ley es garantizar el derecho a la educación bajo los principios del Buen Vivir, es decir, a un sistema inclusivo, plurinacional e intercultural (Art. 1). En esta Ley, se define a la educación como un instrumento para la transformación de la sociedad; en tal virtud se pretende que, “[...] los centros educativos sean espacios democráticos de ejercicio de derechos [...] (Art. 2). Los

---

<sup>12</sup> Los principios macro de la Constitución de 1998 se describieron en el apartado 5.1.

maestros constituyen actores fundamentales para construir un sistema educativo de calidad (Art. 11 literal b). Mediante estos principios, se configuró un nuevo contexto macro de la política educativa que constriñe el nivel meso y micro de la PRCD. Acompañó a este proceso un discurso político que pretendía revalorizar la profesión docente considerándola “[...] quizá la vocación más noble, la tarea más importante de la sociedad” (Discurso Presidencial en el XXVII Congreso Nacional de la Unión Nacional de Educadores, 4 de junio 2008).

Por último, los propósitos generales se plasmaron en los estándares de calidad educativa emitidos en el año 2012, los cuales “[...] son descriptores de los logros esperados correspondientes a los diferentes actores e instituciones del sistema educativo” (Mineduc 2012a, 5). Los estándares se consideran también como un insumo para la toma de decisiones en materia de política pública, pues sobre la base de estos parámetros, se diseñan las evaluaciones para el ingreso al magisterio y los programas de formación continua (Mineduc 2012a, 6). Para el Mineduc (2012a, 12), “un docente de calidad es aquel que provee las oportunidades de aprendizaje a todos los estudiantes y contribuye, mediante su formación, a construir la sociedad que aspiramos para nuestro país” (Mineduc 2012a, 10). Estos estándares establecen cuatro parámetros: 1) el buen dominio de los contenidos incluidos en el currículo nacional; 2) la buena gestión del aprendizaje, tanto en la planificación cuanto en la creación de un ambiente que estimule la participación y el debate; 3) la constante capacitación y el compromiso ético del maestro (Mineduc 2012a, 12-13).

Con respecto a las *preferencias generales de implementación*, la Constitución de 1998 definió al SNE como descentralizado y desconcentrado tanto en el ámbito administrativo, financiero y pedagógico (Art. 68). El Ministerio de Educación tenía la competencia de formular y ejecutar la política educativa (Art 23 de la Ley de Educación), mientras que las Direcciones Provinciales eran “responsables de la organización y la aplicación del sistema educativo en la actividad docente y discente con relación a los niveles preprimario, primario y medio en su respectiva jurisdicción” (Art 29 de la Ley de Educación). Con la nueva Constitución de 2008, “el Estado central asume la competencia exclusiva sobre las políticas de educación [...]” (Art. 261, numeral 6), mientras que los gobiernos municipales tendrán la competencia de “[...] planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de [...] educación” (Art. 264, numeral 7). Tal organización funcional no limita la participación

ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, por el contrario, el Art. 85 de la Constitución garantiza dicha participación en el proceso de la política pública.

En 2010, el Mineduc inició el proceso de desconcentración de la gestión educativa en los niveles central, zonal, distrital y circuital. Sobre la base de esta estructura, el Estado central tiene la competencia de formular las políticas y estándares, diseñar la planificación nacional y determinar la regulación del sector educativo mediante la promulgación de normas, acuerdos, reglamentos (Art 26 de la LOEI). En los niveles territoriales, “se gestionan y ejecutan las políticas educativas definidas a nivel central” (Art. de la 27 LOEI). De acuerdo con el Estatuto del Mineduc (2010a, 4), los principios que rigen la gestión son “alta desconcentración y baja descentralización”. Para el Mineduc (2010a, 4), esta orientación obedece, principalmente, a la importancia del sector para el desarrollo del país, por lo cual amerita una rectoría fuerte y centralizada. La disposición de facultades a nivel desconcentrado se detalla en la Tabla 4.

**Tabla 4. Facultades a nivel desconcentrado**

<b>Nivel desconcentrado</b>	<b>Facultades</b>
Nivel central	Rectoría – Regulación-Planificación
Nivel zonal	Planificación- Coordinación-Control
Nivel provincial	Coordinación-Control
Nivel distrital	Planificación-Coordinación-Control-Gestión

Fuente: Mineduc 2010a, 4

#### **4.2 Nivel meso: objetivos operativos e instrumentos de política**

De acuerdo con el PDE, el objetivo de la PRCD fue “estimular el ingreso a la carrera de formación docente mejorando su formación inicial, la oferta de sus condiciones de trabajo, calidad de vida y la percepción de la comunidad frente a su rol” (Mineduc 2007, 33). Para el cumplimiento de este objetivo, se planteó crear un nuevo sistema de formación, de carrera docente, de desarrollo profesional y de supervisión educativa (Mineduc 2006, 5). En el siguiente apartado, se analizan los instrumentos que estructuran la política a partir de la clasificación *NATO*, la cual, para esta investigación, constituye una herramienta metodológica.

## Nodalidad

A nivel de la planificación nacional, se encuentran los Planes Nacionales de Desarrollo,<sup>13</sup> los cuales condensan objetivos, políticas y lineamientos que guían la gestión del Estado. En el Anexo 2, se detallan las principales políticas relacionadas con el sector de educación. En el segundo nivel de la planificación nacional, se encuentran los planes sectoriales como el PDE, el cual orientó las acciones de la política educativa durante el periodo 2006-2015. En el tercer nivel de planificación, se encuentra el Plan Estratégico Institucional (PEI); este, plantea doce objetivos organizados en tres ejes: cobertura, calidad y gestión (Mineduc 2015a, 10). En la Tabla 5, se muestra la correspondencia con el PDE.

**Tabla 5. Objetivos del Plan Estratégico Institucional (PEI)**

<b>Eje de Gestión</b>	<b>Objetivos (PEI)</b>	<b>Políticas PDE</b>
<b>Cobertura</b>	1. Incrementar la cobertura en Educación Inicial	Política 1 - Política 5
	2. Incrementar la cobertura en Educación General Básica, con énfasis en 1º, 8º, 9º y 10º años	Política 2 - Política 5
	3. Incrementar la cobertura en el Bachillerato	Política 3 - Política 5
	4. Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar	Política 4
	5. Incorporar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles del sistema educativo	Política 6
	6. Incrementar el servicio educativo para los estudiantes con necesidades educativas especiales (asociadas o no a la discapacidad) en todos los niveles del sistema educativo	Política 6
<b>Calidad</b>	7. Incrementar la calidad de aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad	Política 6
	8. <i>Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación</i>	<i>Política 7</i>
<b>Gestión</b>	9. Incrementar la eficiencia operacional del Mineduc con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera	-
	10. Incrementar la calidad de la gestión escolar	Política 6
	*11. Incrementar la rectoría del Ministerio de Educación	
	**12. Incrementar el desarrollo del talento humano del Mineduc	-

Fuente: Mineduc 2012b, 3; Mineduc 2013a, 7; Mineduc 2014a, 7; Mineduc 2015a, 10; Mineduc 2016a, 14.

\*En el año 2015 se elimina el objetivo 11 (Mineduc 2016a, 14)

\*\* El objetivo 12 fue incluido en el año 2014 (Mineduc 2015a, 10).

Otra herramienta de nodalidad son los resultados de los procesos de evaluación a estudiantes y maestros ejecutados desde 2009 por el SER y; después, por el Ineval. Las evaluaciones para los docentes se aplican en tres momentos: al ingresar al magisterio mediante las pruebas

<sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017.

*Quiero ser maestro*; para el ascenso de categoría mediante las pruebas voluntarias *Ser maestro recategorización* y para la permanencia en el magisterio, por medio de las pruebas *Ser Maestro*. En cuanto a los estudiantes, se aplican las evaluaciones *Ser Bachiller* y *Ser Estudiante*<sup>14</sup> (Ineval, 2016, 96; Ineval 2017, 10-11). Las evaluaciones a nivel internacional corresponden a las pruebas SERCE (2006) y TERCE (2013), llevadas a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (Unesco 2016, 9).

Constituyen también recursos de nodalidad los sistemas de información que posee el Mineduc, como el Sistema de Información SIME en el cual los docentes registran sus datos y postulaciones para los procesos de capacitación, concursos de méritos y oposición, ascensos y recategorización. La plataforma Educar Ecuador se concentra en los servicios educativos y trámites ciudadanos (Mineduc 2018a). Por otra parte, a través de cooperación internacional, se creó la Red Ciudadana de Acompañamiento al Plan Decenal de Educación (Educiudadanía) como un espacio de seguimiento del PDE. Grupo Faro<sup>15</sup> y otras organizaciones lideraron esta propuesta, implementada a partir de 2009 hasta noviembre de 2014. En este periodo, se desarrolló el Sistema de Observación Ciudadana, el cual recopiló un total de 106 indicadores de seguimiento a las metas del PDE (Educiudadanía 2014).

## **Autoridad**

La regulación en el ámbito docente refleja la capacidad del gobierno para dirigir ciertas actividades y comportamientos orientados al logro de los objetivos de la PRCD. Los principales referentes legales fueron las Constituciones de 1998 y 2008, piedras angulares del sector educativo. Como se describe en el nivel macro y en el contexto histórico, estos instrumentos determinan los principios generales que guiaron el diseño y rediseño de la PRCD.<sup>16</sup> Un segundo instrumento fue la Ley de Educación, de 1983, vigente hasta 2011, año en que la Asamblea Nacional aprueba la LOEI, y su reglamento. Esta nueva legislación deroga la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y su reglamento. Finalmente, se ubican los acuerdos ministeriales, decretos y estatuto del Mineduc. Estas

---

<sup>14</sup> La prueba Ser Bachiller se aplica a estudiantes de 3ro. de bachillerato y la prueba Ser Estudiante se aplica de manera muestral a estudiantes de 4to. 7mo. y 10mo. de Educación General Básica (Ineval 2016, 96).

<sup>15</sup> Grupo Faro es un grupo de investigación sobre política pública.

<sup>16</sup> Una de las complejidades de analizar la PRCD es el constante rediseño que ha tenido, debido a los cambios en la legislación, que inciden en el nivel meso y micro de la política.

normas regulan: los requisitos para el ingreso al magisterio, los estímulos y sanciones para los maestros, sus derechos y obligaciones, los procesos de ascenso y recategorización, entre otros aspectos.

La Ley de Carrera Docente establecía como deber del maestro el mejoramiento y desarrollo profesional, el desempeño de sus funciones con dignidad y eficiencia (Art. 4 Ley de Carrera Docente). Mediante reforma del Reglamento General a esta Ley, en septiembre de 2009, se prohíbe que las y los docentes paralicen sus actividades y se indica “disponer de dineros públicos únicamente para los fines que han sido asignados” (Art. 1 Segundo Suplemento Nro. 25). Estas disposiciones afectaron directamente al gremio docente. La LOEI aprobada en 2011 mantiene la obligación de la formación continua, y agrega nuevas obligaciones a los maestros: ser actores fundamentales del proceso de construcción de un sistema de educación de calidad, elaborar su planificación académica, ser evaluados íntegra y permanentemente, mantener el servicio educativo en funcionamiento, entre otras (Art. 10 de la LOEI).

Antes de la LOEI, el ingreso al magisterio, estuvo reglamentado por la Ley de Educación, la Ley de Carrera Docente y su reglamento. A partir de 2006, se modifican los requisitos de ingreso a fin de cumplir la PRCD y el objetivo 8 del PEI, el cual establecía “incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación” (Mineduc 2012b). Con la aprobación de la LOEI y su reglamento, vigentes desde el año 2011 y 2012 respectivamente, los requisitos de ingreso al magisterio se mantuvieron con pequeñas variaciones descritas en el Anexo 3.

Desde el año 2013, el programa “Quiero Ser Maestro” regula el proceso de ingreso de los docentes al magisterio; el objetivo principal de este programa es identificar a los mejores profesionales requeridos por el SNE para el ejercicio de la docencia (Mineduc 2016b, 77). Dicho objetivo se instrumenta a través de los concursos de mérito y oposición descritos en el nivel micro de la PRCD. Otro recurso de autoridad fue la resolución Nro. 2014-003 de la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología, e Innovación (Senescyt), la cual reglamenta el ingreso a las carreras de educación en las Instituciones de Educación

Superior (IES). Esta normativa establecía que los aspirantes a estas carreras debían obtener como puntaje mínimo 800 puntos en el Examen Nacional de Educación Superior.<sup>17</sup>

Uno de los objetivos específicos del PDE fue la construcción de un nuevo sistema de supervisión educativa (Mineduc 2006, 5). Para cumplir este objetivo, se crean nuevas funciones dentro de la carrera docente, descritas en estos términos: docentes mentores, asesores y auditores educativos (Art. 114 de la LOEI). El docente mentor “cumple temporalmente funciones de apoyo al desempeño de docentes nuevos [...] proveyéndoles formación y seguimiento en el aula” (Art. 307 Reglamento LOEI). Los asesores educativos tienen “[...] la función principal de orientar la gestión institucional hacia el cumplimiento de los estándares de calidad educativa” (Art. 309 Reglamento LOEI). Por último, los auditores educativos “[...] tienen como función principal proveer a las autoridades y al sistema educativo de una evaluación externa acerca de la calidad y los niveles de logro alcanzados por las instituciones, en relación con los estándares de calidad educativa” (Art. 310 Reglamento LOEI). El propósito de esta función es mejorar el seguimiento pedagógico del sistema educativo.

### **Tesoro**

Los instrumentos de tesoro permiten impulsar comportamientos alineados a los objetivos del gobierno, a través de incentivos, en su mayoría, financieros. Un recurso de tesoro es el presupuesto del sector educativo. Según la Constitución de 2008, la educación es un sector prioritario de la inversión pública (Art. 26), por consiguiente, se determina la asignación progresiva de recursos públicos a los distintos niveles de educación, cuyo incremento anual no puede ser menor al 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB) hasta lograr un mínimo del 6% del PIB (Transitoria Décima Octava). En la Tabla 6, se detallan los montos de asignación presupuestaria y ejecución gestionados por el Mineduc.

---

<sup>17</sup> Se deroga esta disposición con el nuevo Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) de 2017, el cual dispone que serán las IES quienes bajo su autonomía responsable establecen los puntajes mínimos para el ingreso a las carreras de educación (Art. 34).

**Tabla 6. Presupuesto del Mineduc (gasto de inversión y corriente)**

<b>Año</b>	<b>Valor codificado (millones)</b>	<b>Valor devengado (millones)</b>	<b>Porcentaje de ejecución</b>
2008	1.891,3	1.751,5	92,6%
2009	1.957,4	1.894,4	96,8%
2010	2.155,0	2.013,2	93,4%
2011	2.557,4	2.493,8	97,5%
2012	2.828,2	2.674,3	94,6%
2013	3.383,8	3.225,5	95,3%
2014	3.395,4	3.191,1	94,0%
2015	2.935,7	2.803,5	95,5%

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2018

Entre las prioridades aún vigentes, a pesar de los cambios de gobierno y de legislación, se encuentran los instrumentos de política orientados hacia el desarrollo profesional de los docentes; su objetivo, de acuerdo con el Reglamento General a la Ley de Carrera Docente era lograr “el crecimiento cualitativo de los docentes a través de programas de profesionalización, capacitación y perfeccionamiento” (Art. 160). Para cumplir este objetivo, se diseñó el Sistema Nacional de Capacitación y Mejoramiento Profesional (Art 45 de la Ley Carrera Docente), el cual estuvo vigente hasta el 2008, año en que se crea el nuevo Sistema Nacional de Desarrollo Profesional<sup>18</sup> (Mineduc 2010b, 4) .

El objetivo fundamental de este sistema es la articulación de los programas de capacitación docente a los procesos de evaluación; con ello, se pretende rediseñar permanentemente los cursos de formación continua, tarea que supone superar el enfoque anterior, limitado al cumplimiento de requisitos para el ascenso de categoría, mientras que la formación continua se mantenía desconectada de las necesidades del sector (Mineduc 2010b, 5). A partir de 2010, cuando se expide el nuevo Estatuto del Mineduc, el sistema pasó a la Subsecretaría de Desarrollo Profesional (Mineduc 2010a), unidad que ejecuta los programas de desarrollo profesional mediante la creación del proyecto de inversión.

Este proyecto de inversión denominado “Sistema Nacional de Desarrollo Profesional - SíProfe”, fue aprobado por la Senplades en 2010 con el objetivo principal de “contribuir al mejoramiento del desempeño de los diversos profesionales de la educación del sistema fiscal a través de incidir en la formación inicial, mejorar la oferta de formación continua y proveer

---

<sup>18</sup> En junio de 2009, se crea el nuevo Sistema Nacional de Desarrollo Profesional mediante la Ley Reformativa a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

acompañamiento” (Mineduc 2010a, 24).<sup>19</sup> En 2012, mediante Acuerdo Ministerial N° ME-020-12, se redefine la orientación del SíProfe como un “sistema inclusivo, intercultural e innovador”, dirigido a elevar la calidad del desempeño docente (Mineduc 2013b, 4). Los valores codificados y devengados del proyecto se detallan en el Anexo 4.

La nueva legislación de 2011 refuerza la ejecución del SíProfe; esta define al:

[...] desarrollo profesional como un proceso permanente e integral de actualización psicopedagógica y en ciencias de la educación. Promueve la formación continua del docente a través de los incentivos académicos como: entrega de becas para estudios de postgrados, acceso a la profesionalización docente en la Universidad de la Educación, bonificación económica para los mejores puntuados en el proceso de evaluación [...], entre otros que determine la Autoridad Educativa Nacional (Art. 112 de la LOEI).

Se reconoce como un deber y un derecho para las y los docentes “acceder gratuitamente a programas de desarrollo profesional” (Art. 10 literal a; Art 11 literal k de la LOEI).

Los programas de becas “Enseña Inglés” y “Soy maestro, nunca dejo de aprender” constituyen también instrumentos de tesoro”. La Senescyt en coordinación con el Mineduc (Acuerdo Ministerio Nro.81 del 6 de noviembre del 2013) diseñaron las becas para la enseñanza de inglés. El objetivo de este programa fue “asegurar la calidad en la enseñanza del idioma inglés [...] a través de la formación y capacitación intensiva de los y las docentes [...]” (Art. 1 del Acuerdo Ministerial Nro. 81). En 2014, el Mineduc y varias universidades españolas<sup>20</sup> diseñan el segundo programa de becas denominado “Soy maestro, nunca dejo de aprender”; el programa se propone “el fortalecimiento de conocimientos y habilidades de la planta docente y pretende dar a los maestros nuevas herramientas para su desempeño en el aula” (Mineduc 2015b).

Uno de los ejes centrales de la PRCD fue mejorar la calidad de vida del docente, mediante condiciones de trabajo adecuadas (Mineduc 2007, 33). Para cumplir este objetivo, se realizaron varias acciones, una de ellas fue el incremento de los salarios estipulados para los

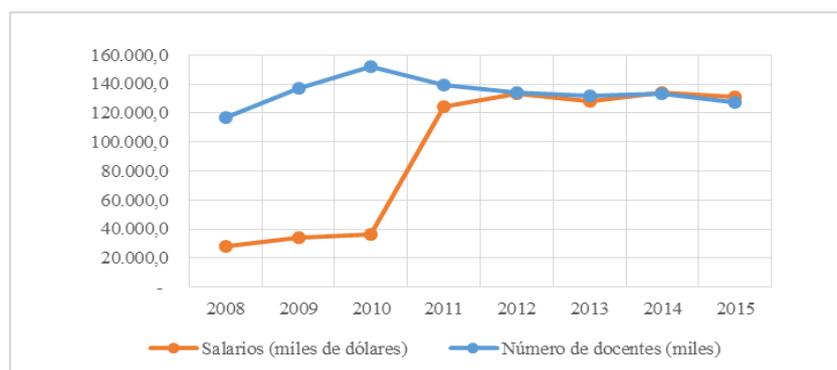
---

<sup>19</sup> Se actualiza el proyecto de inversión en el año 2013 y se incluye en el objetivo la siguiente frase: “incrementar la cobertura y lograr un sistema de calidad y excelencia educativa” (Mineduc 2013b).

<sup>20</sup> Las universidades españolas que participan de este convenio son: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Barcelona.

docentes. Estos incrementos fueron paulatinos desde la aprobación del PDE<sup>21</sup> hasta el 2011. Con la aprobación de la LOEI, se homologan los salarios de los maestros al mismo nivel de los servidores públicos. Con esta modificación, “el sueldo de los docentes se incrementó más de 3 veces en comparación con el salario que percibían cuando ingresaron al magisterio en 2006” (Mineduc 2016b, 79). En la Ilustración 2, se detalla el incremento salarial en relación al número de docentes.

**Ilustración 2. Gasto en remuneraciones a docentes, 2008-2015**



Fuente: Mineduc, 2018b.

El nuevo escalafón docente incluye 10 categorías, en la Tabla 7 se detalla el salario que reciben los maestros de acuerdo con la categoría a la que pertenecen.

**Tabla 7. Salario de acuerdo con las categorías del escalafón docente**

<b>Categoría*</b>	<b>Sueldo mensual (dólares)</b>
Categoría J	500
Categoría I	640
Categoría H	695
Categoría G	775
Categoría F	855
Categoría E	935
Categoría D	1.030
Categoría C	1.150
Categoría B	1.340
Categoría A	1.590

Fuente: LOEI, Disposición transitoria quinta

\*En agosto del 2015, mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se homologa a 7 categorías, desde la G hasta la A (Art. 6).

<sup>21</sup> En el periodo 2007-2010, se registran los siguientes incrementos salariales: “[...] en el 2007 hubo un aumento de 5 dólares a partir de enero; 2 dólares a partir de julio retroactivo desde enero y ocho a partir de octubre. En el 2008 se realizó un aumento de 10 dólares al componente básico [...]” (Luna 2014, 236).

Por último, los incentivos para los maestros son otro instrumento de tesoro. De acuerdo con Ley de Carrera Docente, el Mineduc otorgaba incentivos a las y los docentes en los siguientes casos: a) haber cumplido 25 años de servicio cada 13 de abril; b) encontrarse en proceso de jubilación voluntaria y c) haber producido las mejores obras pedagógicas, científicas y técnicas (Art. 31). A partir de la implementación de los procesos de evaluación en 2009, se crearon nuevos incentivos para los docentes que alcancen el nivel de excelente y muy bueno<sup>22</sup> en la evaluación; dichos estímulos incluyen: becas, pasantías y reconocimientos económicos anuales (Art. 6 Acuerdo Ministerial Nro. 0025-09). Por el contrario, los docentes con calificación insatisfactoria deben capacitarse de manera obligatoria y someterse a un nuevo proceso de evaluación; de obtener la misma puntuación, serán separados del magisterio (Art. 38, literal a de la Ley de Carrera Docente).

La LOEI mantiene la remuneración variable por eficiencia, vinculada a los resultados de los procesos de evaluación (Art. 116 de la LOEI), el estímulo por jubilación anticipada (Disposición General Novena de la LOEI) e incentivos por la publicación de obras relevantes en el ámbito educativo (Art. 125 de la LOEI). Entre otros estímulos, se suman incentivos a los docentes e instituciones que hayan realizado aportes importantes a la comunidad (Art. 124 de la LOEI).

## **Organización**

El Mineduc es el principal instrumento de organización del diseño e implementación de la PRCD; en su calidad de Autoridad Nacional de Educación, es rector del SNE (Art. 344 de la Constitución; Art. 5 y Art. 22 de la LOEI). La estructura del Mineduc ha variado de la siguiente manera: hasta el año 2010, la Subsecretaría de Educación y su Dirección Nacional de Desarrollo Profesional se encargaron de la política docente. A partir de 2010, con el nuevo estatuto del Mineduc (2010a), se crea la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo, unidad que asume las competencias de la PRCD. En un primer momento, esta unidad contaba con dos direcciones; en 2012, se crea una nueva Dirección de Carrera Profesional Educativa. En la Ilustración 3, se detallan, en particular, las modificaciones estructurales relativas a las unidades encargadas del diseño e implementación de la PRCD.

---

<sup>22</sup> Los niveles de evaluación se clasifican, así: excelente equivale al 90%; muy buena entre 80% y 89%; bueno entre 60% y 89%; insatisfactorio menor al 60% (Acuerdo Ministerial 0025-09).

### Ilustración 3. Unidades responsables de la política docente



Fuente: MEC 1996, 44-45; Mineduc 2010, 10; Mineduc 2012c, 20-26;

Otro recurso de organización es la Universidad Nacional de Educación (UNAE), creada en diciembre de 2013<sup>23</sup>. Este proyecto nace con el objetivo de “[...] fomentar el ejercicio de la docencia, de cargos directivos, administrativos y de apoyo al Sistema Nacional de Educación. Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita” (Art. 76 LOEI). La misión de la UNAE es “contribuir con la formación de educadores y pedagogos que con sus modos de hacer, de pensar, y de investigar transformen el Sistema Nacional de Educación [...]” (UNAE 2015a, 6).

#### 4.3 Nivel micro: metas y calibraciones de los instrumentos de política

El nivel micro de la PRCD está constituido por las metas operativas y las calibraciones de sus instrumentos. El documento de formulación del PDE planteó las siguientes metas:

**Tabla 8. Metas del PDE 2006-2015**

Meta	Año de cumplimiento
Diseño y aprobación del sistema de formación docente	2007
Transformación de los Institutos Superiores Pedagógicos en la Universidad Pedagógica Ecuatoriana	2008
Capacitación a los docentes y formación de maestrías y diplomados en la Universidad Pedagógica, sobre la base del currículo nacional	2008
Formación de al menos el 30% de docentes con título de cuarto nivel, maestrías y diplomados, en coordinación con la Universidad Pedagógica Nacional	2013
Desde el año 2008 hasta el momento de la implantación del sistema de desarrollo profesional, se realizará el monitoreo, seguimiento y evaluación del 25% de docentes en servicio, en todos los niveles y modalidades	2011
Diseño e implementación del sistema de desarrollo profesional por créditos	2007
Se desarrollará un sistema económicamente sostenible de estímulos a la jubilación que permita la incorporación, en forma progresiva, de 19.000	A partir del 2006

<sup>23</sup> Ley de Creación Registro Oficial N° 147, de 19 de diciembre de 2013.

nuevos docentes en los próximos cuatro años	
Implementación de estrategias de desarrollo profesional para todos los docentes a través de las tecnologías de la información	A partir del 2008

Fuente: Mineduc 2006, 42-44.

Los Planes Nacionales de Desarrollo determinan los objetivos del sector educativo. En cuanto a las metas operativas para el ámbito docente, se establecieron las siguientes:

**Tabla 9. Metas nacionales en el ámbito docente**

<b>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010</b>	
<b>Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</b>	
<b>Meta 2.6. Aumentar los docentes de educación básica con títulos universitarios</b>	
<b>Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013</b>	
<b>Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</b>	
<b>Metas</b>	2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de “muy buena” en la Evaluación Interna hasta el 2013.
	2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de «buena» en la evaluación de conocimientos específicos hasta el 2013.

Fuente: Senplades 2007, 355; Senplades 2009a, 182-183.

El PEI del Mineduc, se considera otro instrumento de la PRCD. Para el cumplimiento del objetivo 8, se definieron las siguientes metas operativas:

**Tabla 10. Metas estratégicas del PEI**

<b>Unidad responsable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta cuantificable (Dic 2015)</b>
Mineduc	Porcentaje de docentes que tienen formación de tercer nivel	85%
	Porcentaje de docentes que obtuvieron un resultado igual o superior a “muy buena” en la evaluación docente.	30%
Subsecretaría de Desarrollo Profesional	Porcentaje de docentes con nombramiento.	90%
	Número de docentes beneficiarios de procesos de capacitación	40.000
	Número de docentes en proceso de formación y en ejercicio de mentor	1.000

Fuente: Mineduc 2015d, 1-4.

### **Ingreso al magisterio**

El Mineduc estableció ciertos requisitos para el ingreso al magisterio, los cuales han ido modificándose en el periodo de análisis; entre ellos están, en primer lugar, los concursos de méritos y oposición. De acuerdo con la normativa vigente hasta el año 2006, estos concursos evaluaban: a) el título del docente; b) la experiencia; c) haber aprobado las pruebas de

oposición; y d) méritos tales como: cursos en el área docente, publicación de obras pedagógicas y trabajo de al menos tres años en la Amazonía o en la región Insular, (Art. 12; Art. 13; Art. 14; Art. 20 del Reglamento General a la Ley de Carrera Docente).

A partir de 2006, mediante el Decreto Ejecutivo 1563, de junio de 2006, se incluyen nuevos requerimientos tales como: “[...] aprobar la capacitación y pruebas de selección para ingresar a un registro de candidatos elegibles [...]” (Art. 1, Registro Oficial Nro. 302). Este requisito constituye un paso previo a la participación en los concursos de mérito y oposición. En adición, en septiembre de 2009, mediante la reforma del Reglamento General a la Ley de Carrera Docente, se establece que los candidatos preseleccionados en el concurso de méritos y oposición deberán participar de “[...] una clase demostrativa y entrevista en el establecimiento educativo en el cual se está concursando” (Art. 18 del Segundo Suplemento Nro. 25).

En el año 2011, con la aprobación de la LOEI, se mantienen estos cambios y se agregan otros requisitos como tener un título reconocido por la Ley de Educación Superior, el cual condiciona a los títulos de bachiller para el ejercicio de la docencia, a excepción de las zonas de difícil acceso donde no exista oferta de maestros. En el caso de “[...] resultar ganadores en el concurso de méritos y oposición, los bachilleres tendrán máximo 6 (seis) años<sup>24</sup> para presentar su título profesional docente; caso contrario será revocado su nombramiento” (Art. 288 Reglamento General a la LOEI). En el Anexo 5 se especifican las bases del concurso de mérito y oposición y sus variaciones.

### **Sistema Nacional de Desarrollo Profesional- SíProfe**

Un eje central de la PRCD es el desarrollo profesional de las y los docentes mediante la planificación, organización e implementación de cursos de formación continua. Hasta 2008, éstos se desarrollaron a través de convenios con proveedores de programas de formación, hecho que limitó la elaboración de un registro estadístico sobre los participantes, temáticas y pertinencia de los cursos (Mineduc 2010b, 6-10). A partir de la creación del proyecto SíProfe y de la nueva legislación, se establecen indicadores y parámetros específicos para la instrumentación de los programas de desarrollo profesional.

---

<sup>24</sup> Artículo reformado por el Decreto Ejecutivo Nro. 811 de noviembre del 2015, a partir del 2015 el plazo se extiende al 2020.

El SíProfe se crea en 2010 como proyecto de inversión; en el documento inicial del proyecto incluye la siguiente meta operativa: capacitar hasta el año 2012, 109.780 docentes a nivel nacional (Mineduc 2010b, 21). La segunda actualización del proyecto realizada en 2013 estableció metas por año, las cuales se describen en la Tabla 11.

**Tabla 11. Proyección de docentes que serán capacitados por el proyecto “SíProfe”**

<b>Año</b>	<b>Beneficiarios Directos</b>	<b>Beneficiarios Área Urbana</b>	<b>Beneficiarios Área Rural</b>
2.013	110.086	69.354	40.732
2.014	113.919	71.769	42.150
2.015	117.492	74.020	43.472

Fuente: Mineduc 2013b, 38

En cuanto a las calibraciones de este instrumento, se definieron las siguientes especificaciones. Los procesos de formación continua son diseñados a nivel central de acuerdo con las necesidades detectadas en los procesos de evaluación docente y de acuerdo con los cambios curriculares (Art. 311, Reglamento de la LOEI). Para optar por alguno de los cursos ofertados, las y los docentes se inscriben en línea en el tema de su interés de acuerdo con el perfil requerido, el cual especifica “materia que imparte, nivel educativo al que pertenece, y población destinataria” (Mineduc 2013b, 9). En cuanto a la asignación de cupos, se consideran los siguientes criterios: 1) la población de docentes por provincia; 2) las temáticas por tratarse conforme a los niveles de educación; 3) la secuencia de los temas de los cursos; y 4) las prioridades de capacitación de la provincia o de la zona (Mineduc 2013b, 32).

El Reglamento a la LOEI establece dos tipos de formación continua: complementarias y remediales. Los programas de formación complementaria se refieren a los procesos de capacitación que proveen de conocimientos distintos a los aprendidos en la formación inicial (Art 313). Los docentes pueden acceder a este tipo de formación de manera gratuita la primera vez (Art. 314). Los programas de formación remediales corresponden a programas que intentan superar ciertas falencias detectadas en los docentes en su desarrollo profesional (Art 313). Todos los cursos deberán ser aprobados por los maestros a través de una evaluación final y trabajos realizados en clase, la nota mínima que necesitan alcanzar es 7/10 y una asistencia no menor del 90%. (Mineduc 2013b, 22). En la Anexo 6, se presenta la oferta de cursos del proyecto SíProfe.

Las IES e Institutos Superiores Pedagógicos (ISPED) desarrollan los cursos. Hasta el año 2013, el Mineduc aceptaba instituciones en categoría A, B y C; a partir de ese año, acreditan únicamente a las instituciones educativas en categoría A y B (Mineduc 2013b, 12). El Mineduc considera los siguientes criterios a la hora de seleccionar a las instituciones idóneas para desarrollar los cursos: experiencia en cursos de capacitación docente, calidad de la planta académica, ubicación geográfica, infraestructura tecnológica y física, entre otros (Mineduc 2013b, 14). El SíProfe incluye programas de mentoría y programas de capacitaciones a nuevos directivos. Para participar en los programas de mentoría se consideran como elegibles aquellos docentes con, al menos, cinco años de experiencia y una calificación de “excelente o muy buena” en las pruebas de evaluación (Art. 5 del Acuerdo Ministerio Nro. 202 de junio del 2011).

### **Becas para docentes**

No se tuvo acceso a las metas que plantea el programa de becas “Enseña Inglés”. En cuanto a las calibraciones, este instrumento tiene dos componentes: Capacitación *TELS (Teaching English as a Second Language)*, que involucra una inmersión total en el extranjero para perfeccionar el inglés, y el programa de Maestría en Currículo e Instrucción *TSL*, que implica la comprensión del desarrollo curricular y la aplicación de sus estrategias en el contexto escolar (Art. 4 Reglamento del Programa). Se especifican los requisitos para la postulación al programa de capacitación TLS y al programa de maestría en el Anexo 7.

Sobre las maestrías en universidades españolas, en distintas áreas, los cupos disponibles en la primera convocatoria fueron de 2.400. Los requisitos que debían cumplir las y los docentes para acceder a estos programas fueron: 1) tener nombramiento en el magisterio por más de 4 años; 2) contar con un puntaje mínimo de 700 puntos en las evaluaciones realizadas desde 2009 a 2013; 3) contar con título de tercer nivel afín a la maestría a la cual postula; y 5) realizar un ensayo de 3.000 palabras (Mineduc 2014b).

### **Escalafón docente**

Uno de los principales instrumentos fue el nuevo escalafón docente; hasta el año 2011, esta escala estaba integrada por 10 categorías, “[...] ordenadas [...] según su título, tiempo de servicio y mejoramiento docente o administrativo, a base de los cuales se determinan las funciones, promociones y remuneraciones” (Art. 15 Ley de Carrera Docente). Los docentes

del sector urbano tenían la posibilidad de un ascenso de categoría cada cuatro años “[...] y cada tres años para quienes trabajen en sectores rurales y en las provincias fronterizas e insular de Galápagos [...]” (Art. 77 Reglamento a la Ley de Carrera Docente). Los maestros debían aprobar los cursos de ascenso de la respectiva categoría y; a partir de 2009, entregar el certificado de haber rendido las pruebas de evaluación<sup>25</sup> (Art. 77 Reglamento a la Ley de Carrera Docente).

Con la nueva legislación de 2011, el escalafón se ordena de acuerdo con “[...] sus funciones, títulos, desarrollo profesional, tiempo de servicio y resultados en los procesos de evaluación, [...] lo que determina su remuneración y los ascensos de categoría” (Art 111 de la LOEI). El proceso de ascenso “[...] puede promoverse solamente a la categoría inmediata superior en relación a aquella en la que se encuentra” (Art. 5 Acuerdo Ministerial 101 de Junio de 2015). Mientras que “[...] la recategorización consiste en el proceso de ascenso excepcional mediante el cual el docente, por una sola vez en su carrera profesional, puede promoverse de forma acelerada a cualquier categoría superior del escalafón [...]” (Art. 6 Acuerdo Ministerial 101 de Junio de 2015). Los requisitos para recategorización y ascenso se detallan en el Anexo 8 y 9 respectivamente.

### **Incentivos para docentes**

En cuanto a los valores otorgados a las y los docentes como incentivos, se disponen lo siguiente: para quienes cumplan con 25 años de servicio, la bonificación correspondía a dos sueldos básicos; para aquellos docentes autores de una obra pedagógica relevante, se estipula una bonificación equivalentes a 5 sueldos básicos (Art. 115 Reglamento de la Ley de Carrera Docente). Los maestros que se acojan a los procesos de jubilación voluntaria, de acuerdo con la LOEI, “[...] tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados [...]” (Disposición General Novena LOEI).

El estímulo económico creado por el Mineduc para aquellos docentes que obtuvieron la calificación de excelente en la evaluación correspondía a \$1.200 dólares anuales por un lapso

---

<sup>25</sup> El certificado de haber rendido las pruebas de evaluación docente se incorpora sobre la base de la Reforma al Reglamento General de Ley de Carrera Docente, de mayo del 2009.

de 4 años; y, de \$900 dólares, para aquellos maestros que obtuvieron la calificación de muy buena (Art. 1 del Acuerdo Ministerio 0051-09 de febrero del 2009). En los informes de rendición de cuentas del Mineduc, se registró la entrega de otros estímulos como el bono de frontera para docentes que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en la línea de frontera; este bono se registra hasta el año 2008 (Acuerdo Ministerial No. 351 de 14 de julio del 2006; Mineduc 2008, 45). Por otra parte, mediante convenio firmado por el Mineduc y el Ministerio Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), se facilitó a los docentes acceder a vivienda mediante un fondo de ahorro del docente y un bono otorgado por el gobierno, de \$3.600 (Decreto Ejecutivo 110; Mineduc 2008, 48); la entrega de este bono se registra hasta el año 2007.

Dentro del recurso de organización, se mencionaron, primeramente la Dirección Nacional de Desarrollo Profesional y, posteriormente, a la Subsecretaria de Desarrollo Profesional Educativa como las unidades responsables del diseño y de la implementación de la PRCD. En el Anexo 11 y 12, se detallan las principales funciones de cada unidad y; en la Tabla 12, las metas operativas.

**Tabla 12. Metas operativas por unidad ejecutora**

<b>Unidad responsable</b>	<b>Metas</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta cuantificable (Dic 2015)</b>
Dirección Nacional de Carrera Profesional Educativa	Incrementar la demanda de recategorización y ascenso dentro del escalafón de carrera profesional mediante la implementación, monitoreo y mejora del sistema de ascensos de categorías profesionales	Número de docentes inscritos para los procesos de recategorización	60.000
	Incrementar el ingreso de profesionales y especialistas educativos mediante la implementación y mejora de los concursos de méritos y de oposición	Número de docentes que ingresan al magisterio a través de un concurso de méritos y oposición y adquieren un nombramiento,	18.000
Dirección Nacional de Formación Continua	Incrementar las capacidades y habilidades de profesionales y especialistas educativos mediante programas de formación continua	Número de docentes que están cursando maestrías	10.000
		Número de docentes que están realizando cursos de formación continua	40.000
Dirección Nacional de Formación	Incrementar las capacidades y habilidades del docente novel mediante la aplicación de	Número de docentes en proceso de formación en inducción	5.000

Inicial e inducción Profesional	estrategias y programas de inducción		
	Incrementar lineamientos para la formación e implementación del docente mentor mediante la coordinación con instancias internas del Ministerio e IES	Número de docentes en proceso de formación y en ejercicio de mentoría	1.000

Fuente: Mineduc 2015d, 4.

La descripción sincrónica de la PRCD realizada en estos apartados permite entender a la política pública como una entidad compleja cuyos múltiples fines y medios interactúan en un contexto específico de gobernanza (Howlett y Rayner 2013, 178). Son los instrumentos de la política los que dan sustancia y contenido a la PRCD. Esta descripción muestra la manera en que el gobierno, a través del diseño y rediseño de varios instrumentos, intenta cumplir los objetivos de la política. En la Tabla 13, se resume la estructura de la PRCD a través de los componentes que intervienen en el diseño de la política de acuerdo con el Modelo Anidado Multinivel.

**Tabla 13. Resumen de la estructura de la PRCD bajo el Modelo Anidado Multinivel**

		Nivel macro	Nivel meso	Nivel micro
Componentes de la política	Fines de la política	<i>Propósitos generales de la política:</i>	<i>Objetivos operacionalizables de la política:</i>	<i>Metas específicas de la política:</i>
		<p><b>Objetivo general del PDE:</b> Garantizar la calidad de la educación nacional con equidad, visión intercultural e inclusiva, desde un enfoque de los derechos y deberes para fortalecer la formación ciudadana y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana, bajo los principios de calidad, pertinencia, participación de la comunidad educativa en las decisiones, flexibilidad, cultura de evaluación</p> <p><b>Principios constitucionales y de la LOEI</b> Educación como un derecho, como un área prioritaria del Estado, garantía de la igualdad e inclusión social; la educación como generadora de capacidades y libertades, cuyo principio y fin es el ser humano; se apuesta por una educación para la libertad, incluyente, participativa, eficaz, eficiente, intercultural, plurinacional y comunitaria.</p> <p>El sistema educativo tiene como fin el desarrollo integral y autónomo de las personas, por ello, concibe a las escuelas como espacios para el ejercicio de los derechos y libertades.</p> <p><b>En el plano docente:</b> El docente es un actor fundamental para construir un sistema de educación de calidad, por tanto, la responsabilidad del Estado es asegurarle estabilidad en su trabajo, actualización y formación continua. Es responsabilidad del Estado proveerle una remuneración justa de acuerdo con su profesionalización, desempeño y méritos.</p> <p><b>Estándares de calidad:</b> Docente de calidad es aquel que provee a los estudiantes de las mismas oportunidades de aprendizaje y contribuye a construir la sociedad a la que aspiramos.</p>	<p><b>Objetivo de la política PDE:</b> Estimular el ingreso a la carrera de formación docente mejorando su formación inicial, la oferta de sus condiciones de trabajo, calidad de vida y la percepción de la comunidad frente a su rol.</p> <p><b>Planes Nacionales:</b> Fomentar la evaluación y capacitación de los docentes Potenciar la actoría de los docentes como sujetos de derechos y agentes de cambio Mejorar la formación docente, fomentar la revalorización social y económica de la profesión Fortalecer los mecanismos de evaluación y recategorización docente</p> <p><b>Plan Estratégico del Ministerio de Educación:</b> Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación</p>	<p><b>Metas del Plan Decenal de Educación:</b> Diseño y aprobación del sistema de formación docente Transformación de los ISPED en la Universidad Pedagógica Ecuatoriana Capacitación de los docentes e implementación de maestrías y diplomados Formación de, al menos, el 30% de docentes con título de cuarto nivel, maestrías y diplomados Monitoreo, seguimiento y evaluación del 25% de docentes en servicio Estímulos a la jubilación dirigidos a liberar 19,000 partidas Implementación de estrategias de desarrollo profesional para todos los docentes a través de las tecnologías de la información</p> <p><b>Metas Planes Nacionales:</b> Aumentar el número de docentes con títulos universitarios Al menos el 46% de docentes con calificación de muy buena en las evaluaciones hasta el 2013 Al menos el 60% de docentes con calificación de muy buena en las evaluaciones hasta el año 2013</p> <p><b>Metas Plan Estratégico del Mineduc:</b> Al año 2015, el 85% de docentes con títulos de tercer nivel 40.000 docentes capacitados 1.000 docentes en capacitación para ser docentes mentores 90% de docentes con nombramiento</p>

	<b>Discursos presidenciales:</b> Vocación más noble, la tarea más importante de la sociedad.		
	<i>Preferencias generales de implementación</i>	<i>Opciones de herramientas de las políticas:</i>	<i>Calibraciones específicas de los instrumentos</i>
<b>Medios de la política</b>	<p>El Estado tiene la competencia exclusiva sobre la formulación de las políticas de educación y su planificación.</p> <p>En los niveles territoriales, se gestionan y ejecutan las políticas educativas definidas a nivel central.</p> <p>Modelo de gestión alta desconcentración y baja descentralización, rectoría fuerte y centralizada.</p> <p>Los gobiernos municipales tienen la competencia de planificar, construir y mantener la infraestructura.</p>	<p><b>Nodalidad</b> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planes Nacionales para el Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017 Plan Estratégico Institucional del Mineduc Resultados de la pruebas Ser; pruebas Quiero Ser Maestro y evaluaciones internacionales Sistemas de información: SIME, Educar, Educidadanía</p> <p><b>Autoridad:</b> Constitución 1998 y 2008, Ley de Educación de 1983 y 2011 y Reglamento, Ley de Carrera Docente, Acuerdos Ministeriales, Decretos y Estatuto Mineduc. Los cuales regulan: Requisitos para el ingreso a las carreras de educación y al magisterio (Quiero Ser Maestro Art. 95 y 96 LOEI) Puntaje Mínimo para ingresar carreras de educación (Resolución Nro. 20014-003) Sistema de supervisión educativa, crea las figuras de: directores, mentores, asesores y auditores educativos (Art. 114 LOEI, Art. 307 Reglamento LOEI)</p> <p><b>Tesoro</b> Presupuesto Mineduc Sistema Nacional de Desarrollo Profesional: cursos de formación continua, becas, incentivos por eficiencia, jubilación, etc. Nuevo escalón docente</p> <p><b>Organización</b> Mineduc UNAE</p>	<p><i>Ingreso al magisterio evalúa:</i> ingresar en la base de candidatos elegibles a través de pruebas psicométricas + fase de méritos oposición (título, experiencia, investigaciones o publicaciones, procesos de capacitación)+fase de oposición (clase demostrativa)</p> <p><i>Cursos de capacitación continua</i> son diseñados a nivel central, acceso a través de internet. Existen dos tipos de formación continua: complementarias y remediales.</p> <p><i>Acceso a becas</i> “Enseña Inglés”: título, aprobación de exámenes Becas a “Soy maestro nunca deje de aprender”: nombramiento, puntaje mínimo de 700 en evaluaciones, título</p> <p><i>Escalafón docente:</i> título + desarrollo profesional+ tiempo de servicio + resultados de evaluación</p> <p><i>Estímulo docentes:</i> por evaluaciones con calificación de excelente y muy buena, por jubilación voluntaria, bonos de frontera</p> <p>Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo UNAE: universidad pública, con autonomía que forma a docentes en distintas áreas</p>

Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenidos en la revisión documental.

## **Capítulo 3**

### **El diseño de la Política de Revalorización de la Carrera Docente (PRCD)**

Este capítulo se encuentra dividido en dos grandes apartados: el primero analiza la variable de resultado o variable dependiente que, para el caso de estudio, corresponde a los resultados de la política, desarrollados a través de los criterios de: efectividad, eficiencia y equidad (Salamon 2000, 1647-1649). El segundo apartado examina el diseño de la PRCD que constituye la variable independiente. El objetivo es determinar el grado de coherencia de los fines, el nivel de consistencia de los instrumentos de la política pública y el nivel de congruencia y convergencia entre fines y medios (variables explicativas). En otras palabras, se pretende observar la interacción entre los componentes intencionales de la política (meso y micro) y los factores contextuales de gobernanza (macro).

La fuente principal de información es una serie de entrevistas estructuradas y semiestructuradas, dirigidas a distintos actores del ámbito educativo que participaron en el proceso de diseño de la PRCD. Las entrevistas se realizaron a actores de la academia, docentes, dirigentes del sindicato de maestros, ex funcionarios y autoridades del Mineduc, esto con el objetivo de contrastar los criterios sobre el diseño de la PRCD. Con la información obtenida se construyen patrones empíricos que se contrastan con los patrones teóricos correspondientes a los elementos discutidos en el Capítulo 1 y 2 de esta investigación.

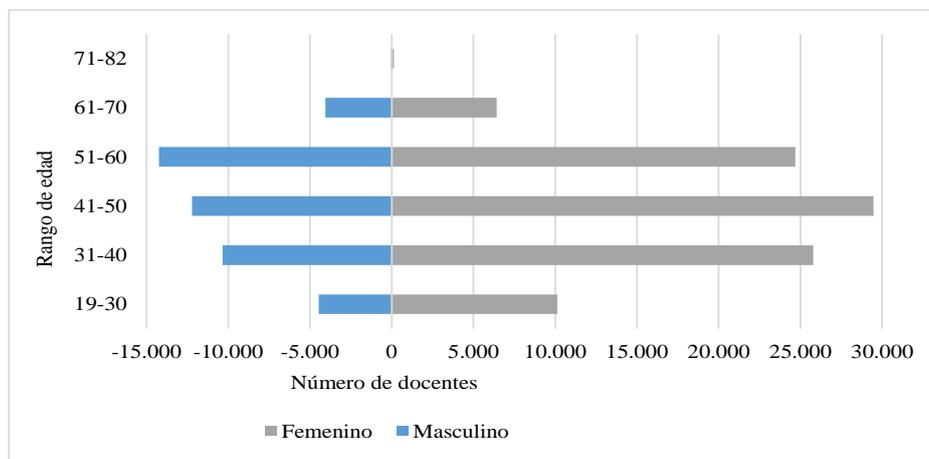
#### **1. Resultados de la política**

##### **Caracterización del docente**

De acuerdo con los datos del Mineduc, en el año 2015, el 2,98% de la Población Económicamente Activa (PEA) corresponde a docentes (Mineduc 2016c, 71). De este total, el 70,08%, es decir 158.102, pertenecen al sostenimiento fiscal; el 23% al privado; el 5,29% al fisco-misional y el 0,88% al municipal. Más del 70% de los docentes es de sexo femenino y casi, en la misma proporción, el 74% se concentra en la zona urbana. El mayor número de docentes fiscales se agrupa en las provincias de Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay. La autoidentificación étnica del docente es mayoritariamente mestiza, sin embargo, existen provincias como Napo donde más del 40% de las y los docentes se autoidentifica como indígena (Ineval 2016, 34). Del total de maestros del sostenimiento fiscal en el 2015, el mayor porcentaje se ubica en la categoría H y G del escalafón docente (Ineval 2016, 37). La

distribución etaria del maestro se concentra en las edades de 45 y 46 para los sexos femenino y masculino respectivamente (Mineduc 2016c, 109).

**Ilustración 4. Distribución etaria del docentes por sexo, 2015**



Fuente: Mineduc 2016c, 109

### **1.1 Efectividad, equidad y eficiencia**

En primer lugar se analizan los principios de eficiencia y de equidad de los resultados de la política. Para este apartado se consideran los tres componentes descritos en el Capítulo 2: 1) formación inicial; 2) carrera docente; y 3) desarrollo profesional.

#### **Formación inicial**

Uno de los principales instrumentos diseñados para cumplir el objetivo de mejorar la formación inicial fue la creación e implementación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), la cual inició su actividad en abril de 2014 con cursos de nivelación; en el año 2015, ésta ofertó tres carreras detalladas en la Tabla 14.

**Tabla 14. Programas ofertados por la UNAE y número de estudiantes, 2015**

Programa educativo	Programas aprobados	Género		Total* estudiantes
	Fecha de inicio de actividades	Mujeres	Hombres	
Licenciatura en Educación Básica con mención en lengua y literatura, matemáticas y general básica	25 de mayo de 2015	158	149	307
Licenciatura en Educación Inicial	25 de mayo de 2015	44	2	46
Licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe	19 octubre de 2015	25	32	57
<b>Total</b>		<b>227</b>	<b>183</b>	<b>410</b>

Fuente: UNAE 2015b, 14

\*No incluye estudiantes de nivelación.

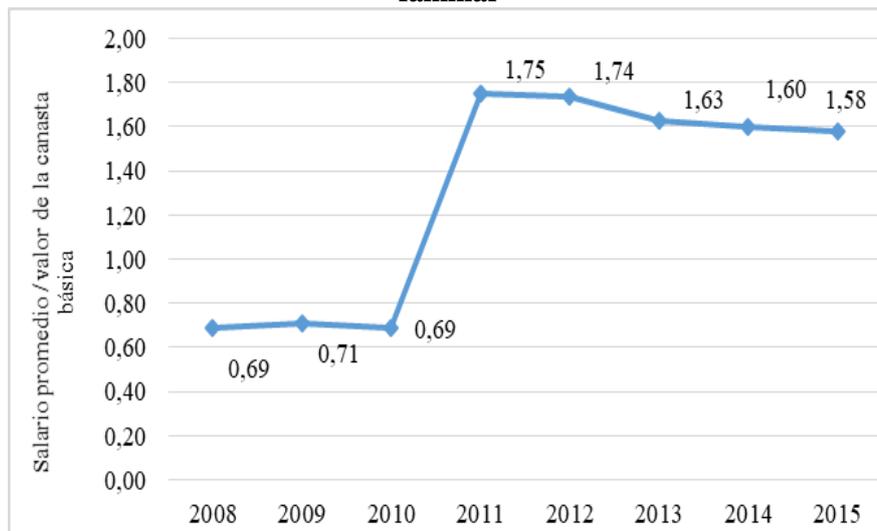
En cuanto a la efectividad, es decir, al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PDE, la UNAE debía iniciar sus actividades en el 2008, sin embargo, no es implementada, pues el diseño de su estructura tomó mucho más tiempo del previsto. En referencia al principio de equidad, la UNAE ofrece becas para estudiantes con discapacidad, para estudiantes de pueblos y nacionalidades y para estudiantes con excelencia académica. Al 2015, la universidad entregó 41 becas (UNAE 2015b, 20). La procedencia de las y los estudiantes se concentró en las provincias de Azuay, Cañar y Pichincha con el 71% del total, es decir, la participación de estudiantes de otras provincias más alejadas es pequeña (Anexo 13). En 2016 y 2017, la UNAE abrió un centro de apoyo en Lago Agrio y en San Vicente (Manabí) respectivamente, con el objetivo de ampliar su oferta educativa.

### **Carrera docente**

Uno de los principales objetivos de la PRCD fue el mejoramiento de la calidad de vida y de las condiciones laborales del docente, para ello, en 2011, se incrementó el salario de los maestros. En el año 2006, el salario del docente, al iniciar la profesión, era de \$287 (Mineduc 2015a, 27); para el año 2015, se incrementó a \$817,<sup>26</sup> por tanto, la PRCD fue efectiva en el cumplimiento de este objetivo.

<sup>26</sup> Información obtenida de acuerdo con el distributivo de salarios a diciembre de 2015. Se considera la homologación de las categorías de agosto del 2015; en este año, el ingreso al magisterio corresponde la categoría G.

**Ilustración 5. Proporción del salario promedio del docente sobre el valor de la canasta básica familiar**



Fuente: Mineduc 2016c, 187.

Existen dos cuestionamientos frente a este resultado; en primer lugar, la equidad: distintas perspectivas coinciden en que el incremento salarial benefició a los nuevos docentes;<sup>27</sup> no a aquéllos que ya se estaban en el magisterio (OEI *et al.* 2014, 133; Luna 2014, 236). En segundo lugar, el salario de los maestros no se ha incrementado significativamente desde el 2011, lo cual ha provocado un deterioro en su calidad de vida, hecho medible a través del poder adquisitivo de su salario (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018). Este último criterio se ve reflejado en la Ilustración 5. El promedio general del salario del docente en 2011 cubría 1,75 veces la canasta básica, no obstante, a partir de ese año, esta proporción ha ido disminuyendo paulatinamente.

En 2011, a más del incremento salarial, se diseñó un nuevo escalafón docente. Bajo esta nueva escala salarial, las y los docentes pueden participar en procesos de recategorización y ascensos. A 2015, 47.480 docentes, cifra equivalente al 30% del total de maestros del magisterio, fueron recategorizados.<sup>28</sup> El proceso de recategorización demanda aprobar las pruebas del Ineval. Al analizar los resultados de dichas evaluaciones en 2015, se observa que del total de maestros, solo el 30% aprobaron. Según muchos docentes, los requisitos son difíciles de cumplir: “para llegar a la categoría A, que equivale a un salario de \$1.600, se necesita alrededor de 24 años de

<sup>27</sup> De acuerdo a datos de Pallasco (2015, 98), del total de maestros en el 2011, únicamente el 42% tuvieron incremento en sus salarios.

<sup>28</sup> A pesar que solicitó al Mineduc esta información desagregada no se tuvo acceso, por tal razón este dato no permite analizar temas de equidad y cumplimiento de la meta al 2015.

experiencia” (Giovanna Andrade, exdocente del magisterio con 20 años de servicio, en entrevista con la autora, abril de 2018). Este cuestionamiento también se evidencia en el estudio de la OEI *et al.* (2014). Los maestros entrevistados para ese estudio manifestaron su preocupación frente a la inflexibilidad de los requisitos: “esta situación es más compleja en las zonas rurales; señalan, por ejemplo, que en la evaluación para maestros de nacionalidades indígenas, nadie aprobó” (OEI *et al.* 2014, 133).

En lo referente a los incentivos, la PRCD planteaba entregar bonos para los maestros que optaran por el proceso de jubilación voluntaria. Desde 2011 al 2015, se han acogido a este beneficio alrededor de 19.665 docentes (Mineduc 2015c, 84), cifra que supera la meta establecida en el PDE, de 19.000 maestros jubilados. Este proceso de jubilación masiva permitió la contratación de nuevos maestros. De acuerdo con los datos del Mineduc (2018e), en los concursos “Quiero ser Maestro 1”, realizado en el año 2012, al “Quiero ser Maestro 4”, en el 2015, ingresaron un total de 37.880 nuevos docentes al magisterio (Tabla 15).

**Tabla 15. Docentes que ingresaron al magisterio por los concursos “Quiero ser Maestro (QSM) 2012-2015”**

Nacional	2012	2013	2014	2015	Total general
	QSM 1	QSM 2	QSM 3	QSM 4	
Total	10.490	9.570	11.994	5.826	37.880

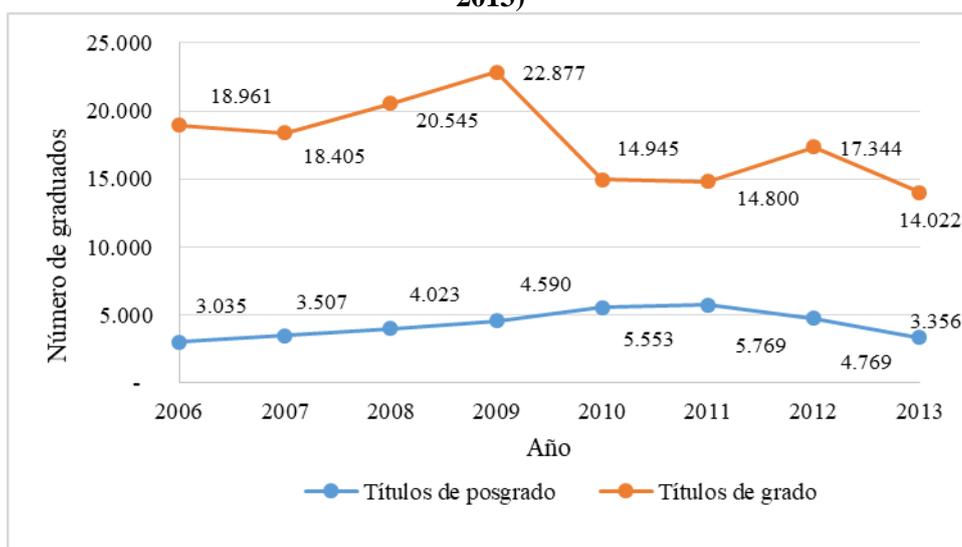
Fuente: Mineduc 2018e

Esta estrategia que constituye una “[...] política inédita en la última década descongeló el proceso de ingreso de nuevos maestros en un número significativo al sistema educativo” (Luna 2014, 234). Los docentes reconocen mayor transparencia en estos procesos de selección (OEI *et al.* 2014, 133). En términos de equidad, se observa que las provincias donde ingresó un mayor número de docentes en el periodo 2012-2015 fueron Guayas, Manabí y Pichincha, es decir, aquellas provincias con mayor número de docentes; en contraste, las provincias donde ingresó un menor número de docentes fue Orellana, Sucumbíos, y Galápagos (Anexo 14).

A pesar de este incremento en la contratación de nuevos docentes, aún persiste un déficit de maestras y maestros requeridos por el sistema educativo (Mineduc 2016c, 71). A nivel territorial, seis provincias presentan un superávit de 1.303 docentes (Loja, Azuay, Zamora Chinchipe, Cotopaxi, El Oro y Galápagos). Las provincias restantes tienen un déficit que

asciende a 7.507 docentes. Esmeraldas, Guayas y Pichincha son las provincias con mayor carencia de maestros (Mineduc 2016c, 71). Los detalles de esta información se describen en el Anexo 15. Por otra parte, a pesar del incremento salarial, del nuevo escalafón docente y de los nuevos requisitos para el ingreso al magisterio planteados por la PRCD, el número de graduados en las carreras de educación con títulos de grado y posgrado ha disminuido, según datos de la Senescyt (Ilustración 6).

**Ilustración 6. Evolución del número de títulos de grado y posgrado registrados por las IES (2006-2013)**



Fuente: SNIESE 2014 en CES 2015, 16

### Desarrollo profesional docente

Uno de los principales objetivos de la PRCD fue la construcción del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional en 2008. Según las metas del PDE, el Sistema debió aprobarse en 2007. A pesar de este retraso, es posible categorizarlo como un instrumento efectivo, pues, de acuerdo con el Mineduc (2015c, 82-84), entre 2008 y 2015, se ofertó un total de 33,4 millones de horas de capacitación, cifra que superó la meta de 33,0 millones.<sup>29</sup> En la Tabla 16, se detallan los valores reportados por el Mineduc.

**Tabla 16. Horas de capacitaciones acumuladas y docentes capacitados por año**

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Horas de capacitación acumuladas (millones)</b>	1,3	2,9	10,6	13,8	16,8	18,4	30,9	33,4

<sup>29</sup> Meta que se incluye en el documento de evaluación del PDE, elaborado por el Mineduc (2015c, 77).

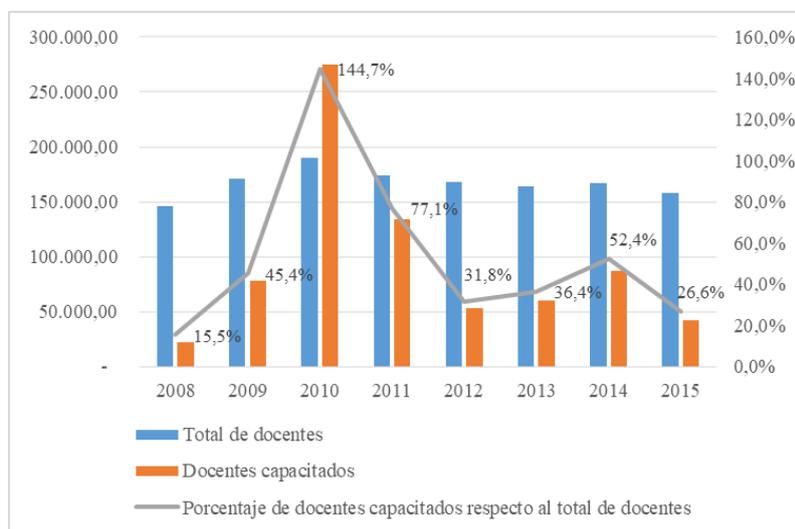
<b>Número de cursos dictados</b>	1	3	19	19	22	24	27	6
<b>Número de docentes capacitados*</b>	22.616	77.719	275.444	134.176	53.467	59.845	87.456	42.099

Fuente: Mineduc 2015c, 77; Mineduc 2013b, 4; Mineduc 2018f.

\* Para definir el número de docentes capacitados se tomó la información entregada por el Mineduc, mediante oficio Nro. MINEDUC-DNFC-2018-00017-0F. Este número difiere de otros informes presentados por el Ministerio.

Al analizar este componente desde una perspectiva de equidad, se observa que entre 2008 y 2015 se capacitó, en promedio, al 50% del total de docentes. Evidentemente, no todos los maestros tuvieron acceso a programas de capacitación (Ilustración 7), sin tomar en cuenta que en estas cifras, un/a mismo/a docente podría estar contabilizado más de una vez.<sup>30</sup> En cuanto a la distribución territorial de los cursos, de acuerdo con los datos disponibles al 2015, las provincias con mayor porcentaje de maestros capacitados sobre el total de docentes fueron: Pichincha con el 83%; Tungurahua con el 32% y Manabí con el 27%. En contraste, las provincias con menor porcentaje de maestros capacitados fueron: Galápagos con el 3%; Orellana con el 5% y Sucumbíos con el 7% (Mineduc 2016c, 245; Mineduc 2018f). El detalle de esta información se encuentra en el Anexo 16.

**Ilustración 7. Porcentaje de docentes capacitados respecto al total (2008-2015)**



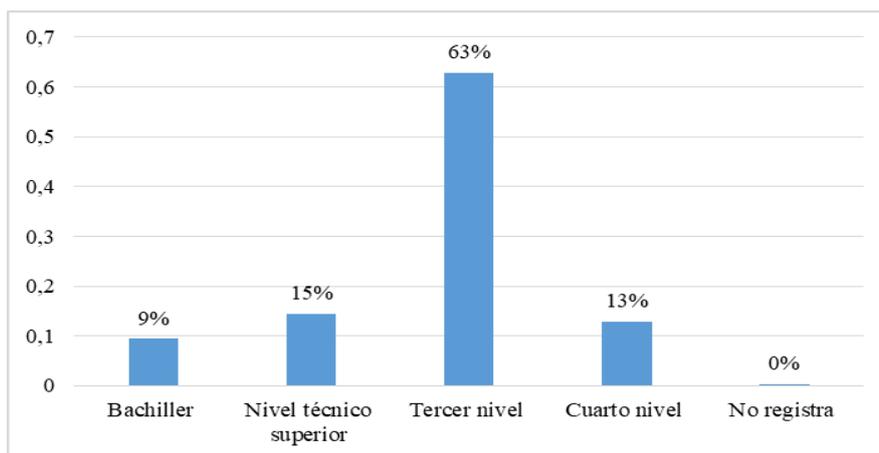
Fuente: Mineduc 2018b; Mineduc 2018f

<sup>30</sup> Los datos de la Ilustración 7 en 2010 muestra inconsistencias, pues, de acuerdo con los datos entregados por el Mineduc, el número total de docentes capacitados es superior al número de docentes que registra el magisterio. Una explicación del desajuste podría ser el hecho que algunos docentes recibieron más de una capacitación. Por otra parte, es importante señalar que estos datos difieren de otros estudios, por ejemplo, la investigación de la OEI *et al.* (2014) muestra otras cifras en cuanto al número de docentes capacitados. Los datos de la Ilustración 7 son los entregados por el Mineduc.

Entre 2008 y 2012,<sup>31</sup> la distribución por etnia de los docentes que participaron en los procesos de capacitación muestran desigualdades: según los propios informes del Mineduc, existe “[...] la necesidad de desarrollar estrategias específicas para fortalecer la equidad étnica y territorial” (Mineduc 2013b, 5). Entre 2011 y 2012, más del 80% de los docentes capacitados perteneció a la población mestiza (Mineduc 2013b, 5). Los detalles de esta información se encuentran en el Anexo 17. Estos datos permiten afirmar que los programas de capacitación no redujeron las brechas sociales existentes, y que por lo tanto, los docentes no tuvieron un acceso equitativo a estos programas de formación continua.

Otro eje principal de la PRCD fue el acceso a becas de tercer nivel para docentes que hubieran obtenido un puntaje superior a 700 puntos en los procesos de evaluación. A 2015, se beneficiaron 4.202 maestros (Mineduc 2015c, 5), sin embargo, si se compara este número con la meta operativa a 2015, la cual planteaba que 10.000 docentes cursaran una maestría (Mineduc 2015d, 4), la acción no fue efectiva. En temas de equidad, se observa que el porcentaje de maestros beneficiados es marginal en relación al total de docentes; al año 2015, representa tan solo el 2,7%. Por otra parte, se definió como meta operacional que el 85% de los docentes tuviera título de tercer nivel (Mineduc 2015d, 1-4) y que el 30%, tuviera título de cuarto nivel (Mineduc 2006, 44). De acuerdo con datos del Mineduc (2016c, 105), solo el 63% de docentes tiene título de tercer nivel y el 13%, de cuarto nivel (Ilustración 8).

**Ilustración 8. Número de docentes por nivel de instrucción, 2015**



Fuente: Mineduc 2016c, 105

<sup>31</sup> Para esta investigación no se tuvo acceso a información actualizada a 2015.

En cuanto a la formación de mentores se planteaba como meta operativa para 2015 contar con 1.000 docentes en proceso de formación y en ejercicio (Mineduc 2015d, 4). De acuerdo con datos entregados por el Mineduc (2018g), se han capacitado 17 docentes en el periodo 2010-2012. En la Tabla 17, se muestra el número de maestros capacitados por zonas y el número de mentores óptimo por distrito. Sobre la base de estos datos, esta acción no fue efectiva ni tampoco equitativa, pues no se cumple con la distribución ni con el número de mentores requerido.

**Tabla 17. Número de mentores capacitados y requeridos por zonas, 2015**

<b>Mentores educativos</b>				
<b>Zona</b>	<b>Número de circuitos</b>	<b>Mentores* requeridos</b>	<b>Mentores capacitados</b>	<b>Déficit/Superávit</b>
ZND	5	20	0	-20
Zona 1	152	608	3	-605
Zona 2	70	280	0	-280
Zona 3	183	732	3	-729
Zona 4	166	664	0	-664
Zona 5	186	744	1	-743
Zona 6	125	500	5	-495
Zona 7	141	564	3	-561
Zona 8	44	176	1	-175
Zona 9	45	180	1	-179
<b>Total</b>	<b>1.117</b>	<b>4.468</b>	<b>17</b>	<b>-4.451</b>

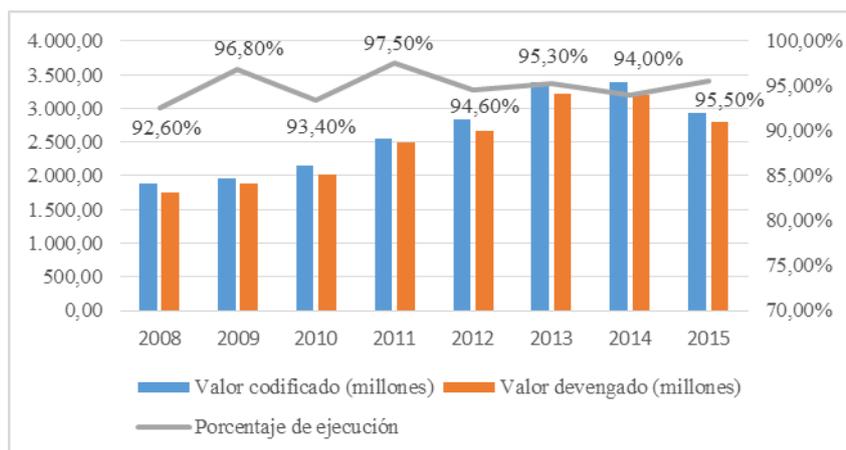
Fuente: Mineduc 2018g; Mineduc 2013c, 18

\*La plantilla óptima del Mineduc plantea 4 mentores por circuito (Mineduc 2013c, 18)

## **Eficiencia**

El tercer criterio es la eficiencia, es decir, el equilibrio entre los resultados obtenidos y el valor monetario invertido. Como se observa en la Ilustración 9, el presupuesto del Mineduc se ha incrementado desde 2008 al igual que el porcentaje de ejecución el cual, en promedio, oscila en el 95%.

### Ilustración 9. Presupuesto del Mineduc 2008-2015 (gasto de inversión y corriente)



Fuente: Ministerio de Finanzas, 2018

Pese al incremento, al analizar la distribución del gasto en distintos ejes como: calidad, cobertura e infraestructura, inclusión y equidad, rectoría y otros gastos,<sup>32</sup> el mayor porcentaje de inversión, entre 2008 y 2015, se concentró en temas de rectoría. El proyecto con mayor costo en este eje fue el “Programa de reforma institucional de la gestión pública”. En segundo lugar, se ubica el gasto en cobertura e infraestructura. Este eje incluye proyectos como la construcción de nuevas escuelas, proyectos de alfabetización y universalización de la educación básica. En tercer lugar, se ubica el gasto en inclusión y equidad dirigido a proyectos como “Hilando el Desarrollo” y el “Programa de Alimentación Escolar PAE”. En cuarto puesto, se sitúa el gasto en calidad cuyos principales proyectos son el “SíProfe” y el “Sistema Nacional de Evaluación”. Se evidencia que, en comparación con los otros ejes, el gasto en calidad educativa, que agrupa la mayor proporción de proyectos relacionados a la PRCD no fue el principal gasto en el periodo analizado. Los valores se detallan en la Tabla 18.

**Tabla 18. Gasto devengado por eje de acción 2008-2015**

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total*	%
<b>Grupo de gasto*</b>										
Rectoría	-	-	3,4	1,1	138,0	543,2	300,3	47,2	<b>1.033,1</b>	<b>34%</b>
Cobertura e infraestructura	168,8	177,6	82,0	85,1	76,5	97,2	160,8	55,2	<b>903,1</b>	<b>29%</b>
Inclusión y equidad	102,5	15,6	38,6	66,1	107,4	190,7	81,9	19,0	<b>621,7</b>	<b>20%</b>
Calidad	1,8	0,0	19,1	348,9	21,0	12,7	33,2	7,0	<b>443,6</b>	<b>14%</b>

<sup>32</sup> Parte de esta clasificación se tomó del estudio realizado por la OEI *et. al* (2014, 81).

Administración de los servicios educativos	-	-	2,7	9,5	3,3	9,4	1,1	2,5	<b>28,5</b>	<b>1%</b>
Otros gastos	2,1	0,2	0,6	38,8	-	-	0,0	-	<b>41,7</b>	<b>1%</b>
<b>Total**</b>	<b>275,2</b>	<b>193,4</b>	<b>146,5</b>	<b>549,5</b>	<b>346,1</b>	<b>853,1</b>	<b>577,2</b>	<b>130,9</b>	<b>3.071,8</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas 2018

\*Incluye gasto de inversión y corriente.

\*\* Se excluye gasto no atado a proyecto “Sin proyecto”.

Ahora bien, para contrastar los resultados de la política y la inversión pública resulta clave, a pesar de sus cuestionamientos y debilidades, analizar los resultados de los procesos de evaluación docente. En un primer momento, se realizaron las evaluaciones bajo el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (SER) hasta la creación del Ineval en 2012. Las evaluaciones bajo el SER analizan dos componentes: el primero, “[...] la evaluación interna, que recoge la valoración del desempeño del docente por parte de diversos actores de la institución escolar”<sup>33</sup> y la externa “que mide los saberes de pedagogía, didáctica y conocimiento de las asignaturas que el docente enseña” (Mineduc 2013b, 21). Los resultados de estas evaluaciones realizadas en el periodo 2009-2013 evidencian que el mayor porcentaje de maestras y maestros se ubicó en la categoría de bueno, mientras que un porcentaje reducido de docentes se ubicó en la categoría de excelente (Tabla 19).

**Tabla 19. Resultado de las evaluaciones a docentes (2009-2013)**

Año lectivo	No. Docentes	Nivel de calificación			
		Excelente	Muy bueno	Bueno	Insatisfactorio
2009–2010	17.231	0,34	38,04	60,07	1,55
2010–2011	22.217	2,01	34,72	60,14	3,13
2011–2012	20.625	0,99	31,05	65,28	2,67
2012–2013	30.324	1,11	29,83	63,57	5,48
<b>Total</b>	<b>90.397</b>	<b>1,11</b>	<b>34,41</b>	<b>62,26</b>	<b>3,21</b>

Fuente: Mineduc 2014a, 59

\*Es importante mencionar que la evaluación interna elevó significativamente los resultados globales de las evaluaciones, por ejemplo, para el periodo 2009-2010 y 2010-2011, más del 80% de los maestros se ubicó en la categoría de excelente. En contraste, en la evaluación externa, el mayor porcentaje de docentes obtuvo la calificación de insatisfactoria y buena (Educiudadanía, 2018).

Por su parte, las evaluaciones realizadas por el Ineval examinan cuatro dimensiones: “saberes disciplinares, gestión del aprendizaje, liderazgo profesional y habilidades socioeconómicas y ciudadanas” (Ineval 2017, 31). Al analizar los resultados de las pruebas Ser Maestro

<sup>33</sup> La evaluación interna incluye una autoevaluación, evaluación de un par, de la autoridad máxima de la institución, de los estudiantes, padres de familia y la observación de una hora de clase (Araujo 2009, 2).

recategorización realizadas en 2015,<sup>34</sup> los maestros obtuvieron un promedio de 553 puntos /1.000 a nivel nacional, es decir, el 65,85% de los docentes se ubicó en la calificación de insuficiente y tan solo el 1,71% se ubicó en la categoría de excelente (Tabla 20 y Anexo 18). A pesar que las pruebas SER y Ser Maestro representan muestras y parámetros de evaluación distintos, las y los docentes aún tienen fuertes debilidades en las dimensiones evaluadas. El resultado permite inferir que tanto los programas de formación inicial cuanto los de formación continua no evidencian resultados positivos, según evaluaciones realizadas por el Estado. Las evaluaciones a docentes, a pesar de su enfoque performativo y cuantitativo, resultan útiles para analizar los resultados de la política, pues, hasta el momento, no existen estudios sobre el impacto de estos programas de formación en la práctica y desempeño docente que permitan contrastar los resultados.

**Tabla 20. Resultados de las pruebas “Ser Maestro recategorización 2015”**

<b>Grupo</b>	<b>Desagregación</b>	<b>Puntaje simple</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>Elemental</b>	<b>Satisfactorio</b>	<b>Excelente</b>
<b>Nacional</b>	Nacional	552	65,85%	26,35%	6,09%	1,71%
<b>Zona</b>	Urbano	545	65,20%	26,93%	6,20%	1,67%
	Rural	555	67,40%	24,97%	5,83%	1,80%
<b>Sexo</b>	Masculino	562	62,18%	29,61%	6,78%	1,43%
	Femenino	546	67,77%	24,65%	5,73%	1,85%

Fuente: Ineval 2018

\* 14.891 totales de maestros evaluados

## **2. Análisis del diseño de la PRCO**

La investigación observa dos momentos en el diseño de la PRCO: en el primero, éste supone un proceso participativo de acción colectiva a partir del cual se establecen los propósitos generales que orientan a la política; su resultado es el PDE. Al ser más abierto, este proceso permite la interacción con otros actores no gubernamentales. Desde el Estado, la construcción del PDE fue liderada por el Consejo Nacional de Educación; participaron además el Ministerio de Educación y Cultura, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y varios organismos de la sociedad civil, sindical y organizaciones no gubernamentales tales como: la Unión Nacional de Educación (UNE), la Confederación Ecuatoriana de Establecimientos de Educación Católica (Confedec), la Confederación de Colegios Particulares Laicos (Confedepal), el ex Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup), el Consejo Nacional

<sup>34</sup> Las pruebas de recategorización evalúan a los docentes que están postulando a un ascenso excepcional en el escalafón docente. Hasta 2015, se evalúa a 14.891 maestros del sostenimiento fiscal.

de la Niñez y la Adolescencia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), Contrato Social por la Educación, el Comité Empresarial, entre otros (Mineduc 2007, 5).

Para Isch, esta primera etapa en la construcción del PDE se vuelve interesante por la participación de varios sectores de la comunidad; proceso que se alimentó de los Acuerdos Nacionales “Educación Siglo XXI” llevados a cabo en 1992, 1996 y en 2004 (Edgar Isch, docente y representante de la UNE en la construcción del PDE, en entrevista con la autora, abril 2018). Dichos consensos pretendían establecer una agenda a largo plazo de la política educativa en el Ecuador (Mineduc 2007, 3). “El proceso de diseño del PDE fue un proceso participativo, no perfecto, con puntos de vista confrontados, orientaciones desde el neoliberalismo hasta gente que rechazaba de lleno aquello, pero se llegó a acuerdos importantes” (Edgar Isch, docente y representante de la UNE en la construcción del PDE, en entrevista con la autora, abril 2018). Se esperaba que los Acuerdos permitieran al país dirigir las miradas del Estado y de la sociedad nuevamente hacia un mismo fin en política educativa (Milton Luna, Director de Contrato social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017).

Las políticas formuladas en distintos foros nacionales y provinciales se aprobaron mediante Consulta Popular el 26 de noviembre de 2006, con el respaldo del 66% de la ciudadanía (Mineduc 2007, 6). “En el periodo previo a la consulta no se dieron campañas por el no. Hubo voces individuales que cuestionaban la pertinencia del Plan,<sup>35</sup> no obstante, la gran mayoría de la población aprobó las políticas que el PDE incluyó” (Edgar Isch, docente y representante de la UNE en la construcción del PDE, en entrevista con la autora, abril 2018). El apoyo popular a esta iniciativa significó mayor legitimidad y continuidad en las políticas del Mineduc, pues, al contrario de procesos anteriores, este Plan representaba el mandato popular que debían asumir los gobiernos durante los próximos 10 años en materia educativa (Vallejo s/f, 1).

---

<sup>35</sup> Una de las voces que cuestiona la pertinencia del PDE es Rosa María Torres (Exministra de Educación y Cultura). Para ella, esta propuesta no representa un plan articulado, sino un listado de metas que no explican el camino para lograr su cumplimiento. Por otra parte, para la autora, el Plan es nuevamente “una propuesta sectorial, que continua viendo a la educación como un sector [...] separado de la política económica y de la política social en su sentido más amplio”. Torres cuestiona también la prioridad otorgada a aspectos cuantitativos a detrimento de otros elementos centrales de la educación como la pedagogía o el aprendizaje y critica el poco conocimiento de la ciudadanía sobre el contenido del Plan al momento de la consulta popular (Torres, 2006).

El segundo momento en el proceso de diseño de la PRCD es la etapa posterior a la consulta popular y cambio de gobierno en enero de 2007, periodo en el cual, paulatinamente, se diseñaron los instrumentos de la política. El contenido y orientación del PDE, para autores como Luna, constituyó un acuerdo político más que un documento de planificación (Milton Luna, Director de Contrato social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017); se establecen de manera general las políticas, objetivos, componentes y metas, pero no los mecanismos de acción, por tanto, luego de su aprobación viene un proceso de construcción “[...] del contenido o sustancia de la política pública [...] tanto en sus formas instrumentales como simbólicas” (Ingram y Schneider 1997, 2), proceso que “[...] fue liderado por el Ministerio de Educación y donde cada vez, con mayor celo, esta institución se reservó el proceso en el que transformó este acuerdo político en un instrumento más tecnocrático” (Milton Luna, Director de Contrato social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017).

Varios dirigentes del gremio de docentes comparten esta perspectiva. Al respecto, Rojas afirma: “luego de la aprobación del PDE, los maestros ya no tuvimos la misma participación, quedamos fuera de cualquier proceso de deliberación de los mecanismos para cumplir el PDE” (Francisco Rojas, exvicepresidente de la UNE, en entrevista con la autora, abril de 2018). A pesar que el nuevo gobierno, liderado por Rafael Correa, acordó la ejecución total de las políticas del Plan y asume a este mandato popular como una consigna de su gobierno, para la UNE, el gobierno se olvidó del maestro y del apoyo que recibió del gremio los primeros años de su mandato; dejó de lado muchos de los principios y prioridades que se habían definido en el PDE (Rosana Palacios, presidente de la UNE, en conversación con la autora, abril 2018). Esta configuración del proceso de diseño acontece en un contexto de gobernanza que restringe cada vez más la participación de otros actores no estatales, en consecuencia, los maestros asumen un cierto tipo de construcción social sobre su rol (Ingram y Schneider 1997, 75). En este caso particular, como un factor más del sistema educativo, en el cual su voz y actoría fueron poco valoradas (Rosana Palacios, presidente de la UNE, en conversación con la autora, abril 2018).

En este escenario, en los siguientes apartados, se analiza el diseño de la PRCD de acuerdo con los criterios de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia propuestos por Howlett (2009). Para dar cuenta del ajuste o desajuste de estos criterios evaluativos se emplean las proposiciones teóricas desde el marco analítico de la política pública y desde el sector. La discusión sectorial proporciona aquellos elementos particulares que caracterizan a la política

docente, por ejemplo la centralidad del docente en el diseño de la política, la importancia de generar procesos de capacitación que consideren la diversidad de los maestros, la importancia de la autonomía del maestro y la revalorización social de la profesión, etc. Estos elementos conceptuales que se extraen de la discusión del sector complementan a las proposiciones teóricas con las que se evalúa la coherencia, consistencia, congruencia y convergencia del proceso de diseño de la PRCD.

## **2.1 Coherencia entre propósitos, objetivos operativos y metas de la PRCD**

Este primer apartado explica el grado de coherencia entre los propósitos generales, los objetivos operativos y las metas concretas de la política pública. Los tres elementos reflejan las expectativas de los gobiernos, las cuales pretenden ser alcanzadas a través del diseño consistente de los instrumentos de la política pública. Lograr coherencia entre los propósitos generales, objetivos y metas de la política pública implica un esfuerzo por integrar una misma interpretación sobre qué pretende alcanzar la política pública (Kaufmann y Gore, 2013, 774). Para esta investigación, coherencia “[...] es la capacidad de que múltiples objetivos de la política coexistan entre sí [...] de una manera lógica” (Howlett y Rayner 2013, 174).

Los propósitos generales que rigen a la PRCD se encuentran, en su mayoría: en las ideas normativas del sector de la política (Campbell 1988 en Howlett 2011, 35-36), en principios descritos en la Constitución, en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), en las agendas gubernamentales como el PDE, etc. Estas ideas constituyen las creencias y los valores que están detrás de la comprensión de un problema público (Howlett 2011, 36). Representan aquellas ideas abstractas y conceptuales de la política que inciden tanto en la construcción de los objetivos cuanto en las metas operativas de la política pública. Estos propósitos o fines de la política tienden a ser más generales y difíciles de traducirse en elementos específicos y acciones concretas.

En el caso de estudio, las intenciones macro de la política reconocen a la educación como un derecho, como un área prioritaria del Estado (Art. 26 de la Constitución), cuyo fin es el ser humano y la generación de capacidades y libertades de las personas. La política plantea una educación con visión intercultural, incluyente, diversa, participativa y de acceso universal (Art. 27 y 28 de la Constitución) donde las escuelas se convierten en verdaderos espacios para el ejercicio de los derechos y libertades (Art. 2 de la LOEI). Estos principios reivindican el rol de

la escuela en la sociedad, como un espacio de inclusión social; se reconoce el rol fundamental del maestro en la construcción de un sistema educativo de calidad (Art. 11 literal b). Los principios constitucionales establecen como responsabilidad del Estado generar las condiciones necesarias para lograr estabilidad laboral, desarrollo profesional y una adecuada remuneración para las y los maestros (Art. 349 de la Constitución). En estos postulados normativos, se observa la dualidad a la que debe responder la política docente: por un lado está la consideración de los maestros como medios para alcanzar los fines de la política educativa, pero por otro, está su reconocimiento como sujetos de derechos, es decir, como fines en sí mismos de la política pública. Estos elementos, se construyen a través de los objetivos macro de la PRCO, que se derivan de ciertos postulados de Bourdieu, Sen y Freire, referidos en el Capítulo 2.

El nivel meso de la PRCO determina las áreas específicas que pretende abordar la política pública. Para Howlett (2009, 75), “los objetivos perseguidos por los gobiernos se definen a menudo (1) para corregir el fracaso real o percibido del mercado [...], o 2) para corregir una falla de gobernanza”. El período que antecedió a la aprobación del PDE, el sistema educativo y, en particular, el sector docente presentaba algunas problemáticas. Para Araujo,

(...) en los años 80 y 90 se dieron varios procesos que implicaron la desvalorización de la carrera docente. En primer lugar, los salarios. Los docentes ganaban menos que otras profesiones. En el año 2006 el maestro iniciaba con un salario aproximado de \$200 y de ese monto solo el 50% se aportaba a la seguridad social. La inversión en la educación pública también se deterioró mucho, a excepción de pequeños incrementos en el gobierno de Rodrigo Borja. Hasta el año 2006 [...] no se abrían partidas para nuevos docentes ni tampoco existía claridad sobre los pasos que debían seguir para ascender en la carrera docente [...]; sumado a las constantes protestas y paralizaciones de la UNE, en particular por los retrasos en el pago de los sueldos a los maestros. Durante la crisis de 1999 se les pagaba cada dos meses, demanda legítima recogida por el gremio de los maestros. Todo esto provocó un deterioro en la valoración de la profesión docente, los mejores graduados no consideraban a esta profesión como atractiva, afectando también a la imagen social del maestro (Daniela Araujo, exsubsecretaria General de Planificación Mineduc, en entrevista con la autora, abril 2018).

La rectoría de la Autoridad Educativa Nacional ejercida por el Mineduc se caracterizaba como débil: “[...] el Ministerio hace muchísimos años dejó de ser el ente rector de la política

educativa, quienes la establecían o marcaban las prioridades eran los organismos internacionales” (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional, en entrevista con la autora, abril 2018). Para Terán, en aquel entonces se cuestionaba la ausencia del Ministerio. Eran los maestros, los directivos, las autoridades de las escuelas y los padres y madres de familia quienes se organizaban por su propia iniciativa y eran actores protagónicos de muchas decisiones y cambios educativos. “La comunidad reclamaba siempre la ausencia del ente rector del sistema educativo, sin embargo, existía una actoría fuerte de la comunidad educativa desde lo local” (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018).

Otro factor crítico sobre el ámbito docente fue la calidad de la oferta educativa para programas de formación inicial. La oferta se concentraba en los Institutos Superiores Pedagógicos (ISPED) y en las Facultades de Filosofía y Educación (Fabara 2013, 16). Se cuestiona la calidad de estas instituciones. De acuerdo con la evaluación realizada por el ex Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA), en 2009, tan solo uno de los veintinueve institutos calificó en la categoría A (Fabara 2013, 38). La mayoría de universidades que oferta las carreras de educación se ubicó en las categorías C y D; solo un 6% en categoría A (CES 2015, 17). Según el estudio realizado por el Consejo de Educación Superior (CES 2015, 15-16), las principales problemáticas de las carreras de educación fueron: “excesiva diversificación de carreras de grado y escasa oferta de programas de posgrado [...]; concentración territorial de las carreras [...]; reducida e insuficiente investigación y producción académica en el campo educativo”, entre otras.

Desde este diagnóstico, el PDE surgió como la agenda gubernamental a mediano y largo plazo con capacidad para solucionar estos puntos críticos del sistema educativo y del ámbito docente. La construcción del PDE se alimentó de los anteriores Acuerdos Nacionales por la Educación que movilizaron a varios sectores de la sociedad debido a la crisis del sistema educativo y al abandono del Estado a este sector. Esta situación da cuenta del contexto sociopolítico que vivía Latinoamérica, pues, tras décadas de reformas neoliberales, las prioridades se concentraron en la reducción del gasto social, la desregulación y la mínima intervención del Estado (Zurbriggen 2011, 45-46).

En este sentido, el PDE se convertía en la agenda con capacidad de impulsar nuevamente el debate colectivo sobre los fines y orientación de la política educativa. A pesar del cambio de gobierno en el año 2007 por uno que se autodenomina de izquierda, el cual proponía la recuperación de las capacidades del Estado en el sector social y que, por tanto, representaba un giro con respecto al contexto donde surge el PDE, no se logró consolidar las políticas y ejes programáticos del PDE; por el contrario, poco a poco el involucramiento de la comunidad educativa en el diseño de los instrumentos se debilitó, al igual que los ideales de construir un sistema educativo de calidad, equitativo, inclusivo, intercultural.

Los objetivos a nivel meso que estableció el PDE para la PRCD fueron: estimular el ingreso a la carrera docente a través de cuatro estrategias: “[...] 1) la mejora de su formación inicial; 2) la oferta de sus condiciones de trabajo; 3) calidad de vida y 4) la percepción de la comunidad frente a su rol (Mineduc 2007,33). Se suman a estos propósitos los objetivos determinados por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; los Planes Nacionales para el Buen Vivir (2009-2013; 2013-2017) y la planificación estratégica del Mineduc. Estos lineamientos mantienen algunos elementos centrales del objetivo específico de la PRCD, tales como: mejorar la formación y actualización continua, fomentar la evaluación y capacitación, potenciar la actoría del maestro como agente de cambio, fortalecer los procesos de recategorización y la revalorización social y económica de la profesión.

Si bien, los objetivos a nivel meso establecidos en estos instrumentos, diseñados posteriormente a la aprobación del PDE, no son incoherentes entre sí, para Isch (2018, 15-16) el PDE “[...] fue remplazado en los hechos por las políticas emanadas desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades–, organismo que recuperó la capacidad del Estado de planificar [...] esto plantea un desentendimiento respecto al PDE”. El periodo analizado coincide con un proceso de recuperación del rol planificador del Estado a través del fortalecimiento de la Senplades,<sup>36</sup> entidad que ocupó un rol predominante en la planificación estratégica nacional. Esta institución asume la secretaría técnica del Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa (Art. 26 del Código orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP) y es parte del Consejo Nacional de Planificación, instancia que

---

<sup>36</sup> En el año 2007, “una de las primeras medidas del gobierno de la Revolución Ciudadana fue decretar la eliminación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) [...]. A la vez se relanzó la operación de un órgano de planificación -la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)- que incorpora como una de sus funciones centrales la Reforma Democrática del Estado” (Ramírez 2014, 42).

tiene como principal objetivo “[...] conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo [...]” (Art. 24 del COPFP).

Bajo este Sistema se asume una planificación centralizada y estructurada con objetivos nacionales, capaz de superar las limitaciones de una programación sectorial, desarticulada y poco integral (Senplades 2007, 66). En el año 2007, bajo el liderazgo de la Senplades, se elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), el cual, conforme al mandato constitucional, representa “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado [...]. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público [...]” (Art. 280). Los objetivos, políticas, lineamientos y metas que incluyen estos instrumentos constituyen la hoja de ruta de la planificación nacional; los ministerios y secretarías de Estado alinean sus proyectos de inversión y planificación institucional a tales objetivos.

En los primeros años de vigencia del Plan, “[...] el país estaba sumergido en procesos políticos intensos [...] se dotó de nuevos marcos conceptuales, sentidos y objetivos a corto, mediano y largo plazo” (Luna 2014, 239). El contexto de diseño iba configurándose hacia una orientación distinta a la que prevaleció cuando el PDE fue aprobado. Se cuestiona entonces la medida en que los objetivos del Plan llegaron a constituir la hoja de ruta de la política educativa, pues, en el mismo periodo, existieron nuevos instrumentos emanados desde la Senplades que determinaron las prioridades nacionales en el ámbito educativo y en la política pública en general. Si bien, se construyeron las políticas del PDE con la participación de distintos actores aprobadas mediante consulta popular, no todos los lineamientos llegaron a cumplirse con la misma intensidad, en parte, debido a las distintas perspectivas de la planificación nacional y a las distintas prioridades de los ministros de educación de turno (Natalia Armijos, representante de la OEI en el Ecuador, en entrevista con la autora, abril de 2018).

En el nivel micro de la PRCD, las metas operativas fueron: consolidar el sistema de formación docente a través de la creación de la Universidad Pedagógica (que luego se denominará la UNAE); aumentar el número de docentes con título de tercer nivel y de maestrías; aumentar el número de docentes capacitados y evaluados; aumentar el número de docentes jubilados y docentes con nombramiento, entre otras. Distintas perspectivas recogidas en esta investigación plantean que el proceso de transición de los principios generales de la PRCD (nivel macro)

hacia los objetivos operativos (nivel meso) y las metas concretas (nivel micro) estuvo marcado por cambios bruscos en la concepción de los fines de la política (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018). Principios como equidad, interculturalidad, inclusión social, igualdad de oportunidades, entre otros, desaparecen en el diseño del nivel meso y micro de la política. Las metas concretas se reducen a considerar el número de maestros capacitados, evaluados, recategorizados, jubilados, etc.

Para Terán, la visión micro de la PRCD es reduccionista y totalmente economicista; refleja el lenguaje de toda la política pública vigente en los últimos 10 años del correísmo (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018). En el recorrido desde el diseño del PDE hacia la Constitución, la LOEI, los reglamentos y acuerdos ministeriales que determinan el nivel meso y micro de la política,

[...] se producen distorsiones sobre los grandes ideales, que si están en la Constitución, pero que en el nivel operativo se desdibujan. En el camino también se van diseñando nuevas acciones inconexas. El docente es sometido a un proceso de burocratización, de llenar formularios, planificaciones y evaluaciones, bajo un modelo de gestión tecnócrata [...]. Es una visión muy basada en temas de eficiencia que deja de lado a la pedagogía (Milton Luna, Director de Contrato social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017).

En efecto para Andrade, los docentes y directivos tienen la obligación de cumplir la planificación de sus actividades diarias, llenar formularios y matrices que poco o nada aportan al quehacer docente. El maestro, al entrar al aula de clase, se encuentra con escenarios distintos, con estudiantes que plantean inquietudes no planificadas y que limitan el cumplimiento estricto de la planificación (Giovanna Andrade, exdocente del magisterio con 20 años de servicio, en entrevista con la autora, abril de 2018).

El docente se transformó en “una pieza de esta gran maquinaria [...], la política educativa se convirtió en un mecanismo técnico, no en contenidos simbólicos de significado social y cultural, sino en algo totalmente instrumental [...]” (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018). En el documento de evaluación del PDE presentado por el Mineduc en el año 2015, analiza el cumplimiento de la política a través de dos indicadores: “horas de capacitación” y el “porcentaje de docentes que percibe un salario superior a la canasta básica” (Mineduc 2015c, 82-84). Para Isch, esta evaluación asume una

visión positivista que se traduce en números e indicadores de cumplimiento y deja de lado lo social (Edgar Isch, docente y representante de la UNE en la construcción del PDE, en entrevista con la autora, abril 2018).

Otro principio macro de la política de PRCD que se diluyó en la transición hacia el nivel micro es “la actoría de los docentes [...] como sujetos de derechos, responsabilidades y agentes del cambio educativo” (Senplades 2009a, 171). A pesar que en el discurso de las autoridades, el rol del docente se reconocía central en la transformación del sistema educativo, los maestros sintieron que sus derechos como personas, como madres y padres no fueron tomados en cuenta. “Se pensó en el maestro únicamente como un instrumento dedicado a cumplir ciertos estándares y demandas impuestas desde el Ministerio. Se percibió la política como realidad cuantitativa; lo prioritario para el sistema eran los números, las notas en la evaluación, cuantas horas de capacitación se han acumulado, etc.” (Carla Enríquez, exdocente del magisterio con 11 años de servicio, en entrevista con la autora, abril de 2018).

Estos elementos recogidos desde distintas voces son el fundamento del principal cuestionamiento a la coherencia entre los fines objetivos y metas de la PRCD. Este “efecto de performatividad” que plantea Ball (2010) en la política social y en particular en los sistemas educativos, se convierte en una estrategia bastante atractiva para los gobiernos al momento de manejar la complejidad del sector público. La performatividad constituye una forma de regulación, cuyo factor principal de evaluación, tanto del desempeño docente cuanto de los logros del sistema educativo, se expresan “[...] en función de resultados cuantitativos enmarcados en parámetros de éxito o de fracaso, de estándares que abstraen, homogenizan y simplifican la diversidad existente [...]” (Terán 2015, 2-3).

Uno de los principales problemas de esta fijación por los estándares, por los indicadores, los rankings, es que la discusión se enfoca en los resultados de estos indicadores y se pierde el debate central sobre los fines de la educación (Stephen J. Ball, entrevista por José Weinstein, *La entrevista educativa*, 5 de enero 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=yXi7Foad7O0>). Otro efecto de la performatividad evidenciado en esta transición del nivel macro al nivel micro de la PRCD fue la pérdida del sentido de la profesión en los docentes; aquellos maestros innovadores dejan de ser críticos y se convierten en docentes “que luchan por la excelencia y viven una existencia del cálculo” (Ball 2010, 217); buscan constantemente mejorar, aunque, en

ocasiones, no tengan claro que representa un *buen maestro*. “La educación pensada desde la generación de libertades no existe. La iniciativa, la libertad de cátedra, el pensamiento crítico, están prohibidos” (Edgar Isch, docente y representante de la UNE en la construcción del PDE, en entrevista con la autora, abril 2018).

En conclusión, la definición de los fines, objetivos y metas revela mucho acerca de las concepciones del gobierno sobre un determinado asunto público (Ingram y Schneider 1997, 82). Una política compleja como la PRCD plantea muchos objetivos que pueden ser vagos, realistas, conflictivos, contradictorios o coherentes. De acuerdo con el análisis contrastivo de las distintas voces realizado en este apartado, no se observa incoherencia de objetivos sino un reduccionismo de los propósitos generales de la PRCD, es decir, los grandes ideales y propósitos de la política se van desdibujando en el proceso de transición hacia el nivel meso y micro de la política, hecho que evidencia lo complejo del diseño de la política pública; se trata de un proceso lleno de disputas y visiones contradictorias que puede reducirse a metas cuantitativas incapaces de reflejar los grandes principios de la política pública.

## **2.2 Consistencia entre preferencias generales de implementación, instrumentos de la política y sus calibraciones**

Este segundo apartado analiza el nivel de consistencia entre los medios de la PRCD. Esta investigación entiende a este término como la capacidad de una mezcla de instrumentos para trabajar juntos en el cumplimiento de los fines, objetivos y metas de la política pública (Howlett y Rayner 2013, 74). Este nivel integra las preferencias generales de implementación determinadas por un contexto macro de gobernanza las cuales, en cierta medida, definen la selección de determinados instrumentos y sus calibraciones, elementos que, a su vez, dan contenido al nivel meso y micro de la política. Una de las principales características de este marco analítico es la relación anidada en los tres niveles de abstracción de la política pública, por tanto, las decisiones tomadas en el nivel macro son consideradas como restricciones u oportunidades en los niveles meso y micro de la política pública (Howlett 2009,74).

Al analizar las preferencias generales de implementación que prevalecieron en el proceso de diseño de la PRCD, determinadas en gran medida por el modo de gobernanza del sector de política, se evidencia un modelo cercano al estatista, caracterizado por Pierre y Peters (2005b), cuyo actor principal fue el Estado. En distintos momentos del proceso de diseño de la política,

este actor dirigió las relaciones con los actores del sector educativo y de la sociedad en general (Pierre y Peters 2005b, 17). Como se menciona en la introducción, el primer momento del diseño de la política constituyó un proceso más participativo y de interacción con actores no estatales, pero, poco a poco, este proceso anuló la participación de otros sectores.

Esta recuperación del rol del Estado en el diseño de la política pública y de la planificación nacional generó que “[...] el Gobierno central concentre un amplio margen decisional para fijar la agenda pública” (Ramírez 2014, 42). De acuerdo con la Constitución,<sup>37</sup> la planificación nacional constituye una competencia exclusiva del Estado, facultad asumida por la Senplades quien lideró la construcción de los instrumentos que marcaron la hoja de ruta de la política pública. Este proceso restó relevancia a los acuerdos con el PDE que fueron el resultado de un proceso más deliberativo en el que participó un conjunto más amplio de actores sociales, los cuales proponían ciertos ejes de acción en el ámbito educativo.

La centralidad del Estado en la planificación y en la toma de decisiones se consolidó con la nueva organización de la gestión pública implementada a partir de 2010. Este nuevo modelo de gestión involucró la división territorial en zonas, distritos y circuitos, proceso liderado por la Senplades, entidad que elaboró una “Tipología de Desconcentración” institucional en la cual se categorizaron a los ministerios e instituciones del sector público “[...] de acuerdo a la naturaleza de sus competencias y al tipo de productos y servicios que estas prestan” (Senplades 2014, 37). Sobre la base de esta clasificación, el Mineduc se ubicó en la Tipología 2: “alta desconcentración y baja descentralización” al igual que otros ministerios como el de Trabajo, Salud e Industrias. Las características de esta tipología son: “la rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema se ejercen desde el nivel intermedio o regional; y una importante coordinación y gestión desde el nivel local” (Senplades 2009b, 26).

Para Terán (2015, 7), el principal cuestionamiento a esta categorización es la poca autonomía de la gestión local. El estudio realizado por la OEI *et al.* (2014, 107)<sup>38</sup> recoge algunas percepciones de las autoridades distritales y señala que, en la práctica, los distritos no toman

---

<sup>37</sup> Artículo 261, numeral 4.

<sup>38</sup> El estudio realizado por la OEI *et al.* (2014) evalúa los procesos que se han diseñado e implementado para volver operativa a la LOEI; en su metodología se incluye un componente participativo para recoger las opiniones sobre estos procesos, de funcionarios del Mineduc, docentes, estudiantes, autoridades y sociedad civil.

decisiones autónomas, por lo general, siempre dependen de la planta central. Creamer concuerda con esta posición: “el proceso de desconcentración no integra verdaderos mecanismos de autonomía, se mantiene un enfoque totalmente controlador y centralizado” (Montserrat Creamer, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional y de Fundamentos Educativos, en entrevista con la autora, mayo 2018). Por otra parte, la función asumida por los distritos fue ser “una instancia de control” y no de soporte pedagógico (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018). Este rol, en ocasiones, ha limitado iniciativas locales que se han traducido en sanciones<sup>39</sup> (Caroline Decombel, asesora educativa de Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica -VVOB por sus siglas en holandés, en entrevista con la autora, abril de 2018).

Esta lógica de centralización educativa: “[...] despojando de protagonismo a los actores directos (estudiantes, maestros, familias) [...] ha significado empobrecer el tejido social que permite hacer de la educación pública un compromiso colectivo y sostenible” (Terán 2015, 4). Para la autora, la tipología de desconcentración institucional en la cual se ubicó el Mineduc “considera a esta institución como prestador de servicios, y no como un sector donde existen escenarios sociales y actores con los cuales hay que interactuar para la construcción de la política pública” (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018). Gran parte de las decisiones tomadas en el ámbito docente se convirtió en un asunto tecnocrático, pues los llamados procesos participativos, a los que se convocaba a docentes o autoridades se convirtieron en un mecanismo para validar las decisiones que ya habían sido consensuadas dentro del Ministerio<sup>40</sup> (Soledad Mena, docente e investigadora de la UASB, en conversación con la autora, abril 2018).

No obstante, desde la mirada del gobierno, este proceso de centralización del diseño de la política educativa era necesario para recuperar el orden y la rectoría del sistema educativo que por muchos años estuvo abandonado (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018). Para distintas voces del sector,

---

<sup>39</sup> Se hace referencia al caso de una rectora encargada de un colegio público que tomó ciertas iniciativas consideradas prohibidas para el distrito; como resultado, recibió una multa de alrededor de \$3.000 (Caroline Decombel, asesora educativa de Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica -VVOB por sus siglas en holandés, en entrevista con la autora, abril de 2018).

<sup>40</sup> Para Pierre y Peters (2005, 18), una de las características del modelo estatista es el proceso de legitimación de las decisiones; en lugar de consultar de manera abierta, “[...] las interacciones con la sociedad pueden usarse para legitimar acciones de una manera aparentemente democrática”.

la prioridad del gobierno en los años de vigencia del PDE fue recuperar la rectoría del Mineduc; sus acciones se orientaron a consolidar el rol de la Autoridad Educativa Nacional y, por tanto, se dejaron de lado otros aspectos sustanciales como la calidad educativa (Natalia Armijos, representante de la OEI en el Ecuador, en entrevista con la autora, abril de 2018). La recuperación de la rectoría del Estado en la definición de los objetivos nacionales y la planificación produjo la disminución de la participación de otros actores de la educación en el diseño de los instrumentos de política, en especial, de aquellos que mantenía una visión más crítica del proceso. Este hecho corresponde a una característica predominante del modelo estatista (Pierre y Peters 2005b, 19).

La existencia de estos modos de gobernanza significa que los diseñadores de política trabajan dentro de un contexto macro de propósitos abstractos y preferencias de implementación; éstos construyen un régimen de políticas que privilegia tipos específicos de instrumentos (Howlett 2009, 77), es decir, “existe una dialéctica entre la afinidad de los formuladores de políticas para elegir instrumentos particulares y cómo estas opciones están influenciadas por estilos de políticas persistentes” (Howlett y Mukherjee 2016, 26). Una particularidad del modelo estatista de Pierre y Peters (2005b, 20-21) es la utilización de instrumentos de provisión directa y de regulación. A través de sus instituciones, el Estado diseñó e implementó sus propias políticas sin depender de otros actores; éste utiliza, por lo general, instrumentos de aplicación directa. Para el caso de la PRCD, este modo de gobernanza cercano al estatista (nivel macro) permitió el diseño de una mezcla de instrumentos (nivel meso) que afectó de manera directa a la carrera docente (nivel micro).

La literatura sobre política docente la caracteriza como una política compleja; costosa que integra múltiples instrumentos y objetivos; que se desarrolla en un contexto cargado de valores y que, en ocasiones, se reduce a iniciativas aisladas y poco consistentes (Unesco 2013, 96). De acuerdo con las proposiciones teóricas recogidas en esta investigación, los instrumentos de “[...] la política docente deben pensarse como una acción en múltiples dimensiones que no son fácilmente escindibles las unas de las otras” (Unesco 2014, 191). En otras palabras, la consistencia en el uso de instrumentos de la política docente es clave; su combinación debe responder a una perspectiva sistémica y de reforzamiento mutuo que permita cumplir con los objetivos planteados.

Para distintos actores del ámbito educativo, desde exfuncionarios del Mineduc hasta organismos internacionales, existió cierto nivel de consistencia en el diseño de los instrumentos que estructura la PRCD, los cuales se ocuparon de los tres componentes que la carrera docente incluye: 1) formación inicial, 2) carrera en el magisterio y 3) desarrollo profesional docente (Unesco 2013, 20). Araujo destaca los requisitos diseñados para el proceso de selección de los nuevos docentes. Desde 2007, se aplicó una serie de exigencias y un conjunto de exámenes estandarizados que generó un proceso más transparente. En el periodo anterior, estos procesos eran organizados por las Direcciones Provinciales sin un procedimiento estándar para el ingreso al magisterio (Daniela Araujo, exsubsecretaria General de Planificación Mineduc, en entrevista con la autora, abril 2018).

Este nuevo proceso de selección más riguroso vino acompañado de una nueva estructura del escalafón docente y de un incremento salarial, implementados en 2011. Para Chiriboga, este hecho significó un mensaje claro de revalorización de la carrera docente. Uno de los objetivos del incremento salarial fue convertir a la profesión en una opción más atractiva para los mejores bachilleres. De hecho, muchos maestros del sector privado pasaron al sector público, pues el incremento salarial fue importante (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018). Para Araujo, estos dos procesos fueron consistentes, pues “se tiene por un lado la decisión del Estado en seleccionar a los mejores perfiles para ingresar al magisterio y, por otro, los salarios se incrementan y son homologados con el resto de remuneraciones del sector público”. Se sumó a este hecho la creación de una universidad de calidad como la UNAE y varios incentivos para los docentes como el programa de becas en el exterior (Daniela Araujo, exsubsecretaria General de Planificación Mineduc, en entrevista con la autora, abril 2018).

Otra herramienta clave de la mezcla de instrumentos constituyó la creación del SíProfe. De acuerdo con Chiriboga, el proceso de diseño de los programas de capacitación planteaba una visión distinta al proceso de enseñanza debido a una metodología de “aprender haciendo”, pues el objetivo principal fue mejorar el desempeño del maestro en el aula de clase (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018). Estos cursos de capacitación fueron consistentes, pues, por un lado, las temáticas se priorizaron de acuerdo con los resultados de la evaluación docente y, por otro, constituyeron un requisito para el ascenso y recategorización en el escalafón docente. Para VVOB, otro

instrumento que figuraba ser consistente con el resto de herramientas fue el diseño de la figura de maestro mentor dentro del Sistema de Supervisión Educativa; esta figura pretendía ser un soporte pedagógico dentro del aula de clase. La figura de maestro mentor permitiría también que la carrera docente sea menos horizontal y, por tanto, más atractiva, ya que los maestros más talentosos podían convertirse en mentores (Caroline Decombel, asesora educativa de Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica -VVOB por sus siglas en holandés, en entrevista con la autora, abril de 2018).

A pesar de estos aciertos en el diseño de los instrumentos de la política docente, existieron algunos factores que socavaron la consistencia entre y dentro de la mezcla de herramientas de la PRCD: la temporalidad del diseño, en unos casos, y, en otros, la implementación de los instrumentos de la política debilitaron el carácter sistémico de la política docente. Como se observa en la Tabla 21, en los últimos años de vigencia del PDE (2006-2015), se diseñaron las herramientas dirigidas a la formación inicial del maestro. La UNAE, en particular, representó un eje fundamental dentro de la mezcla de instrumentos, no solo como una universidad formadora de docentes, sino también como encargada de la formación continua del maestro, “pretendía ser el eje articulador entre el nivel macro y micro de la política, llevaría a la gestión curricular toda la política docente” (Montserrat Creamer, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional y de Fundamentos Educativos, en entrevista con la autora, mayo 2018).

**Tabla 21. Temporalidad en el diseño de los instrumentos de la PRCD (2006-2015)**

Eje	Instrumento	Temporalidad en el diseño										
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>Formación Inicial</b>	Rediseño curricular de las carreras de educación y construcción de un currículo genérico <sup>41</sup>											
	Creación de la UNAE											
	Puntaje mínimo para el ingreso a las carreras de educación											
<b>Carrera Docente</b>	Nuevos requisitos para el ingreso al magisterio											
	Incremento salarial											

<sup>41</sup> (Montserrat Creamer, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional y de Fundamentos Educativos, en entrevista con la autora, mayo 2018)

	Requisitos para ascensos y recategorización docente									
	Evaluación docente									
	Incentivos para docentes									
<b>Desarrollo profesional docente</b>	Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional									
	Becas de maestría para docentes									
	Estándares de desempeño docente									
	Programas de inducción <sup>42</sup>									
	Acompañamiento pedagógico a través de maestros mentores									

Fuente: Elaboración a partir de los datos obtenidos en el trabajo de campo.

No obstante, al momento de su diseño existieron discrepancias sobre los objetivos de la universidad. La primera propuesta concebía a la UNAE como una universidad formadora de especialistas en el sector educativo. Se preveía que esta universidad se encargara de preparar cuadros estratégicos capaces de aportar con un fuerte componente en investigación y que solo un pequeño porcentaje de la universidad se encargaría de formar docentes de tercer nivel. Esta idea no fue compartida por el resto del gabinete ministerial de aquel entonces (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018), lo que ocasionó un largo proceso en el diseño de la UNAE sumado a los innumerables procesos administrativos necesarios para su creación.<sup>43</sup> Finalmente, se llegó a implementarla en el año 2014 (Caroline Decombel, asesora educativa de Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica -VVOB por sus siglas en holandés, en entrevista con la autora, abril de 2018).

Otro elemento clave en la formación inicial que destaca la literatura es el fortalecimiento del currículo de las carreras de educación. Este proceso en el Ecuador fue complejo, pues no solo

<sup>42</sup> Respuesta recibida por el Mineduc mediante Oficio Nro. MINEDUC-DNFIIP-2018-00021-OF.

<sup>43</sup> Fueron más de 3 años el tiempo que tomó la aprobación de la UNAE, pues eran cinco instancias las que debían aprobar el proyecto, CES, CEAACES, Senplades, Senescyt y la Asamblea Nacional (Montserrat Creamer, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional y de Fundamentos Educativos, en entrevista con la autora, mayo 2018).

dependía de los tiempos del Mineduc, sino también de las reformas que, simultáneamente, se llevaban a cabo en el sistema de educación superior. Luego de la aprobación del Reglamento de Régimen Académico en 2013, el CES en conjunto con varias universidades iniciaron el proceso de rediseño curricular y “[...] de una propuesta de currículo genérico y referencial para la carrera de Educación coordinada por el CES en 2014” (Creamer 2016, 115). El objetivo fue integrar un componente teórico y práctico, pues la formación inicial en el Ecuador “ha carecido de reflexión e investigación diagnóstica y exploratoria sobre los problemas pedagógicos, tareas esenciales para el diseño de productos y servicios educativos” (Creamer 2016, 118).

La figura del maestro mentor constituye un mecanismo efectivo para fomentar el acompañamiento pedagógico dentro del aula de clase, al permitir una retroalimentación entre pares y una verdadera valoración del conocimiento del docente (Soledad Mena, docente e investigadora de la UASB, en conversación con la autora, abril 2018). En el periodo de análisis se formaron alrededor de 17 docentes mentores<sup>44</sup> a través de un proyecto piloto que no continuó, pues, según una exfuncionaria del Mineduc, la figura del mentor nunca fue entendida por las nuevas autoridades, pese a constituir un actor clave en todas las políticas diseñadas en el marco de la PRCO (entrevista anónima con exfuncionaria del Mineduc, abril de 2018).

Para VVOB, quien participó en el proceso de diseño de esta nueva figura del sistema educativo, existió un desfase en la implementación del sistema de apoyo y seguimiento a la gestión educativa. Ya se incluía la figura de maestro mentor en la LOEI, no obstante, no fue implementada en los tiempos necesarios (Caroline Decombel, asesora educativa de Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica -VVOB por sus siglas en holandés, en entrevista con la autora, abril de 2018). El maestro mentor es una figura estratégica para generar una transformación integral en el sistema educativo, sin embargo, para Creamer, fue muy difícil sincronizar los tiempos políticos con los tiempos administrativos. La autora plantea que al asumir el Ministerio en año 2013, las nuevas autoridades tenían prioridades distintas; buscaban temas de mucho más impacto, capaces de generar mayor visibilidad de la gestión. La entrevistada destaca que esta orientación coincidió con un nuevo periodo electoral y, por tanto, fueron los intereses políticos los que debilitaron la

---

<sup>44</sup> Información entregada por la Dirección Nacional de Formación Inicial e Inducción Profesional (Mineduc 2018g).

implementación del proyecto de maestro mentor (Montserrat Creamer, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional y de Fundamentos Educativos, en entrevista con la autora, mayo 2018).

La PRCD, en el momento inicial de su diseño se la,

(...) concebía como un tema integral, no solo incluía el componente salarial y de capacitación docente. El tema salarial apareció muy temprano y fue un tema gravitante y crucial en las relaciones entre el Ministerio y los maestros que generó cierto entusiasmo, sin embargo, la propuesta inicial del PDE, era mirar la cuestión docente en su conjunto (Milton Luna, Director de Contrato social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017).

En efecto, se muestra cierta consistencia en los instrumentos de la PRCD en la medida en que varias herramientas apuntaban a revalorizar la carrera docente mejorando los salarios, diseñando procesos más rigurosos en la selección de los nuevos docentes, impulsando programas de capacitación y becas direccionados a mejorar el desempeño docente, sin embargo, el diseño e implementación de otros instrumentos clave como la formación inicial de las y los docentes o los programas de mentoría se ejecutaron tardíamente.

Un segundo factor que incidió en la consistencia de la mezcla de instrumentos de la PRCD fue la débil comunicación e interacción con los actores del sistema educativo, es decir, las y los docentes no tuvieron la oportunidad de analizar, evaluar y estudiar los cambios y las reformas relativas no solo al ámbito docente, sino al sistema educativo en su conjunto. No existió un proceso adecuado de diálogo sobre las etapas de cambio. No se consideró la premisa que son los maestros en el aula de clase quienes crean, interpretan e implementan las políticas educativas. Se asumió el rol de los maestros como implementadores pasivos de las reformas diseñadas a nivel central y, en consecuencia, ellos se resistieron al cambio (Croll *et al.* 1994), en particular, en los procesos de evaluación docente.

Los cambios diseñados en el periodo 2006-2015, fueron varios.

Para los docentes parecería que estos años los dejaron exhaustos, porque un día eran evaluados, el otro debían aprobar los cursos de capacitación, se crearon nuevos procesos administrativos, mayor carga horaria, etc. Sin embargo, se debió trabajar en cómo diseñar la política [...] para que el docente se sienta partícipe del proceso y no solo como alguien que cumplía órdenes. Por

otra parte, era necesario pensar en cómo se iban dando las reformas, porque quizá fueron muchos cambios para el sistema en tan poco tiempo (Daniela Araujo, exsubsecretaria General de Planificación Mineduc, en entrevista con la autora, abril 2018).

Los docentes sintieron que pasaban de un sistema laxo a un sistema en el que fueron perseguidos y explotados. Opina la persona entrevistada que muchos docentes no tenían claro por qué y para qué eran evaluados (Carla Enríquez, exdocente del magisterio con 11 años de servicio, en entrevista con la autora, abril de 2018). De hecho, otra ratifica que un sector del magisterio asumió a la evaluación como una acción punitiva, pues, según la normativa, con dos evaluaciones insatisfactorias, los docentes serían apartados del magisterio<sup>45</sup> con lo cual se atentaba contra su estabilidad laboral (Rosana Palacios, presidente de la UNE, en conversación con la autora, abril 2018).

Por último, desde distintas voces recogidas en esta investigación, se identificaron inconsistencias en las calibraciones de la mezcla de instrumentos. Una de ellas fue el mensaje y efectos de la resolución implementada en 2014, la cual definía un puntaje mínimo para ingresar a las carreras de educación. Para Mena, se demandó un alto puntaje para los nuevos docentes, sin embargo bachilleres o profesionales de otras carreras podían participar en los concursos Quiero Ser Maestro con la exigencia de obtener el título profesional en un plazo determinado. Para la autora, esto generó un mensaje contradictorio sobre la valoración de la profesión docente y la importancia de la formación pedagógica (Soledad Mena, docente e investigadora de la UASB, en conversación con la autora, abril 2018).

Para Chiriboga, esta medida fue una ingenuidad; dado que la profesión docente en el Ecuador es una carrera que aún no genera interés en los jóvenes,<sup>46</sup> muchos de los bachilleres que obtenían este puntaje mínimo elegían carreras como ingeniería o medicina (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018). Luna ratifica que la acción provocó un debilitamiento y reducción del número de estudiantes en las facultades de educación de las universidades públicas (Milton Luna, Director de Contrato

---

<sup>45</sup> Es importante señalar que esta sanción nunca fue implementada, hasta la fecha ningún docente ha sido separado del magisterio por dos evaluaciones insuficientes (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018).

<sup>46</sup> Apreciación compartida por Segovia y Andrade (2016, 41).

social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017).<sup>47</sup> Para Armijos, otra inconsistencia en los instrumentos de la política fueron los programas de maestrías para docentes; dice la entrevistada que muchos de los maestros que accedieron a estos programas ya no están vinculados al magisterio; posiblemente, solo el 50% continúen trabajando en las escuelas públicas, pues muchos optaron por mejores propuestas laborales (Natalia Armijos, representante de la OEI en el Ecuador, en entrevista con la autora, abril de 2018). Esta apreciación fue compartida por técnicos del Mineduc (entrevista anónima con técnicos del Mineduc, abril de 2018).

En suma, existió un gran esfuerzo por parte del Mineduc en diseñar instrumentos consistentes que permitan cumplir los objetivos de la PRCD, sin embargo, bajo un modelo de gobernanza estatista, la participación de varios actores del sistema educativo fue limitada, hecho que afectó la comprensión de las reformas diseñadas en el periodo analizado. Por otro lado, se cuestiona la temporalidad en el diseño e implementación de los instrumentos, en particular, de las herramientas integradas en el componente de formación inicial de los docentes. Este desajuste socavó la integralidad y la comprensión sistémica de la política. En teoría, la PRCD concebía una reforma integral que incluya tanto la formación inicial, cuanto el desarrollo profesional y las condiciones laborales del maestro; en el proceso de diseño y ejecución; la PRCD perdió esta integralidad.

### **2.3 Congruencia entre medios y fines de la PRCD**

El análisis de este último nivel, de acuerdo con el marco teórico, pretende examinar la congruencia y convergencia entre los medios y fines de la política. Según Howlett y Rayner (2013,174), los principios de congruencia y convergencia se refieren a la capacidad de los medios y los fines de la política para orientar el trabajo hacia una sola dirección; es decir, los componentes de la política (fines y medios), en sus tres niveles de abstracción, deben apuntar hacia un mismo fin. Para el caso de estudio, uno de los principios macro que rige a la política pública es su carácter participativo. Se define como un mandato constitucional la participación ciudadana en el diseño e implementación de la política (Art. 85 de la Constitución).

---

<sup>47</sup> Esta apreciación también es compartida por Natalia Armijos (representante de la OEI en el Ecuador). Determinar un puntaje para ingresar a las carreras de educación puede funcionar en Finlandia; la realidad del Ecuador es distinta, por lo tanto, esa acción ocasionó una caída en el número de estudiantes que optaron por las facultades de educación (Natalia Armijos, representante de la OEI en el Ecuador, en entrevista con la autora, abril de 2018).

No obstante, como se explica en los apartados anteriores, los espacios de participación fueron reduciéndose conforme el proceso de diseño de la política avanzaba hacia el nivel meso y micro. El modo de gobernanza que prevaleció en el sector de política marcó un nuevo escenario; en éste, finalmente, se diseñaron los componentes intencionales de la política (objetivos, metas, instrumentos y calibraciones). Afirma Isch que “en el inicio del proceso de diseño existió una suerte de diálogo, en especial, hasta inicios de 2010, pero, rápidamente impuso una línea de pensamiento; esta predominó antes que el diálogo” (Edgar Isch, docente y representante de la UNE en la construcción del PDE, en entrevista con la autora, abril 2018). Para Luna, incluso la participación más institucional que determina la LOEI fue reducida, pues “hasta junio del 2014 no fue convocado ni constituido el Consejo Nacional de Educación, [...]” (Luna 2014, 227). El estudio realizado por la OEI *et al.* (2014) concuerda con esta observación.

Para Tardif (2013, 19), una de las principales transformaciones que sufre la carrera docente en las últimas décadas es la profesionalización, es decir, la exigencia de una base de conocimiento que avale el ejercicio de la profesión. En el Ecuador, el objetivo de la profesionalización docente fue considerado un eje central de la política educativa desde hace mucho tiempo. Este objetivo persistió en la LOEI hasta convertirse en “el espíritu general de esta norma” (Luna 2014, 243). A pesar de ello, para distintas voces, el docente sufrió una suerte de desprofesionalización del quehacer docente y pérdida de su autonomía pedagógica. Opina Terán que el docente de hoy es conocedor de estándares e indicadores de desempeño, pero no desarrolla el pensamiento crítico: “los maestros piensan en cosas instrumentales, la parte crítica que hace la identidad del docente [...] se ha perdido” (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018).

Isch, concuerda con esta perspectiva:

(...) los maestros de décadas pasadas discutían epistemología, pedagogía, política, etc. Las primeras revistas feministas fueron de maestras, sin embargo, este debate se ha reducido únicamente a validar la estructura de un currículo. En la última década, existió un proceso que hizo daño a las capacidades de los maestros y a su relación con los padres de familia y con la sociedad en general (Edgar Isch, docente y representante de la UNE en la construcción del PDE, en entrevista con la autora, abril 2018).

Para Mena, anular la participación del docente en el diseño de la política educativa, “convirtió al maestro en un trabajador de la educación en un servidor público y no en un profesional de la educación” (Soledad Mena, docente e investigadora de la UASB, en conversación con la autora, abril 2018); sostiene que una de las características de la profesionalización es la autonomía y observa que los docentes no contaron con esta independencia pedagógica por estar sujetos a estándares, indicadores y a una excesiva carga administrativa.

El estudio realizado por la OEI *et al.* (2014, 116), identifica que, con frecuencia, las y los docentes han caracterizado al sistema educativo como punitivo.

Se notó gran preocupación en los docentes por cuanto la inflexibilidad del sistema y la obligatoriedad de seguir una serie de requerimientos que ponen en riesgo los principios del modelo constructivista, limitando la innovación educativa. Ciertos actores mencionaron incluso que el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, violenta algunos derechos como la autonomía y la libertad (OEI *et al.* 2014, 116).

En este estudio también se menciona que la reforma educativa dejó lo pedagógico en un segundo plano, por lo cual se convirtió en una reforma “totalmente instrumental y de un cumplir por cumplir” (OEI 2014 *et al.*, 129). Para Cevallos Estarellas (2016,73), dada la estructura institucional que adoptó el sector de política en el periodo analizado, se retorna a un sistema “[...] burocrático-regulado que intenta prescribir a las escuelas no sólo qué resultados deben conseguir, sino también cómo deben conseguirlos, en lugar de [...] ayudarlas a desarrollar capacidades que les permitan alcanzar la autonomía profesional”.

Otro objetivo de la PRCD fue el mejoramiento y actualización constante del conocimiento de las y los docentes para lo cual se creó el SíProfe. Al respecto, Chiriboga opina que el proceso de diseño de los programas de capacitación tuvo la asesoría de varios expertos internacionales y que se acudió a la revisión de la literatura sobre las mejores prácticas en materia docente (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018). No obstante, a pesar que estas ideas serían convergentes con los fines de la política, existieron algunos elementos que socavan la total congruencia entre los medios y los fines de la política.

En primer lugar, el proceso de diseño de estos programas, según Chiriboga, no contó con la participación de los maestros y el tiempo constituyó una limitante para llevar adelante procesos más participativos (Cinthia Chiriboga, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional Mineduc, en entrevista con la autora, abril de 2018). Por otra parte, en el periodo de diseño de este instrumento, los entonces funcionarios del Mineduc partían de la concepción del maestro como sujeto renuente a la participación en el diseño de la política; muestra de ello son las expresiones de una exfuncionaria: “el maestro ecuatoriano no tenía la madurez necesaria ni la solidez en conocimientos disciplinares para realizar un análisis objetivo de estas propuestas; sus aportes se basaban en criterios administrativos más que en criterios técnicos o pedagógicos” (entrevista anónima con exfuncionaria del Mineduc, abril de 2018). Mena cree que estas concepciones sobre el docente afectaron el sentido de la capacitación, pues partían de la comprensión del maestro como un sujeto carente de todo tipo de conocimientos (Soledad Mena, docente e investigadora de la UASB, en conversación con la autora, abril 2018).

En esta misma línea, Terán, plantea que “la capacitación partió de un concepto del maestro, menoscabado, siempre con déficit [...] al docente se lo perpetuó bajo una lógica de subordinación” (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018). Este instrumento de la política, bajo los postulados de Ingram y Schneider (1997), no solo representó una herramienta que pretendía cumplir con ciertos objetivos, sino que además estuvo cargada “[...] de dimensiones simbólicas e interpretativas que son tan importantes como los aspectos instrumentales” (Ingram y Schneider 1997, 2). Muchos de los instrumentos de la política pública “[...] dirigen las formas en que se tratan los objetivos y sus agentes. Pueden ser tratados de forma coercitiva o no coercitiva, como inteligentes o no, como clientes merecedores de servicios o meros objetos manipulados para fines gubernamentales” (Ingram y Schneider 1997, 93).

En segundo lugar, una de las principales debilidades de los programas de capacitación identificada desde distintas perspectivas fue el carácter masivo y homogéneo de contenidos y metodologías. Para expertos como Aguirre, “no se puede capacitar con el mismo programa a todos los profesores del Magisterio porque no todos tienen las mismas necesidades [...]” (Aguirre en Luna 2014, 238). Es importante considerar elementos como: la “diversidad cultural y geográfica” (Aguirre en Luna 2014, 238). Sostiene Andrade que tampoco se consideró el nivel educativo en el que enseñaban las y los docentes; no se observó que no tenían las mismas

necesidades de capacitación los docentes de básica que los de bachillerato (Giovanna Andrade, exdocente del magisterio con 20 años de servicio, en entrevista con la autora, abril de 2018).<sup>48</sup> La UNAE constituía también una entidad clave en el proceso de capacitación docente, sin embargo, para Terán, crear una única universidad pedagógica encargada de la capacitación del magisterio “homogeniza los procesos para crear un solo tipo de sujeto; el maestro debe tener distintos caminos y opciones de capacitación” (Rosemarie Terán, docente e investigadora de la UASB, en entrevista con la autora, abril 2018).

Mena afirma que las y los docentes debían ser partícipes de una sistémica formación continua que reconozca la situación del maestro en el contexto plurinacional e intercultural propios del país. Los procesos de formación continua “[...] deben reconocer la diversidad del docente, valorar su multiculturalidad y sus distintas maneras de aprender y de enseñar” (Soledad Mena, docente e investigadora de la UASB, en conversación con la autora, abril 2018). Según Vezub (2010, 21), la base para diseñar cursos de capacitación es enfocarse “[...] a escala de lo particular y responder a las necesidades específicas [considerando] la autonomía y capacidad de los docentes para definir necesidades y orientar su formación [...]”. A partir de este fundamento, la formación homogénea se convierte en un instrumento incongruente con los principios de la política: equidad, interculturalidad, diversidad, flexibilidad y otros que pretenden reconocer la diversidad y la trayectoria de los maestros.

En un primer momento, el acceso a estos cursos de capacitación, se lo realizaba a través de la plataforma virtual diseñada por el Mineduc; todos los docentes podían inscribirse, sin embargo, la conexión de Internet fallaba, los cupos en las provincias se agotaban. “Existían docentes que recibieron 3 o 4 capacitaciones, mientras que otros no tenían la misma suerte [...], a pesar que desde el Ministerio siempre se intentó mejorar y agilizar la oferta de los cursos para que más docentes pudieran ingresar de manera directa” (Daniela Araujo, exsubsecretaria General de Planificación Mineduc, en entrevista con la autora, abril 2018). En consecuencia, solo un porcentaje de docentes tuvieron acceso a los programas de capacitación, pues se limitaba la participación de maestros ubicados en zonas donde la conexión a Internet era deficiente.<sup>49</sup> La

---

<sup>48</sup> Para Andrade, los cursos de formación continua no tenían contenidos apropiados, por ejemplo, los docentes de matemáticas en bachillerato recibían contenidos para docentes de básica, sin embargo, debían aprobar estos cursos para acceder a los procesos de ascenso y recategorización (Giovanna Andrade, exdocente del magisterio con 20 años de servicio, en entrevista con la autora, abril de 2018).

<sup>49</sup> Esta preocupación sobre el diseño en la asignación de cupos para los programas de capacitación también se identificó en el estudio de la OEI *et. al* (2014, 124).

situación resulta divergente con los fines de la política que establecían el derecho del maestro a acceder a cursos de capacitación y actualización constante (Art. 10 de la LOEI).

A esto se sumaron otros cuestionamientos citados en Fabara (2013, 61)<sup>50</sup> para varios maestros consultados en dicho estudio, los programas de formación continua eran cursos aislados; no todos los capacitadores eran de calidad; no existía seguimiento ni evaluación sobre el impacto de estos cursos en el aula de clase; los contenidos eran descontextualizados de la realidad del Ecuador ; se los asumió como “cursos normativos para cumplir requisitos”, pues aprobar estos cursos o la suma de horas de capacitación constituyen requisitos necesarios para los procesos de ascenso y recategorización (Fabara 2013, 62; OEI 2014, 124). Este estudio también destaca elementos positivos como la ampliación de la oferta de los programas de capacitación y la priorización de ciertas temáticas, pues se ofertaron cursos sobre el manejo curricular que constituía una demanda constante de los docentes (Fabara 2013, 64).

Por último, uno de los fines principales de la mezcla de instrumentos de la PRCD fue recuperar la valoración del maestro y su rol en la sociedad. Al respecto, Luna plantea que la confrontación del gobierno y la UNE constituyó uno de los mayores perjuicios frente a este objetivo (Milton Luna, Director de Contrato social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017). El gremio desde su creación en 1944 tuvo una fuerte incidencia social y política, esto “[...] en virtud de su capacidad de movilización y la magnitud de su base gremial [...] De acuerdo a los datos del 2009, 120.000 maestros [...] se encontraban afiliados [...]” (Suárez *et al.* 2012, 78). El principal mecanismo de lucha de la UNE constituyó las movilizaciones, que en la mayoría de los casos desembocaron en paralizaciones de actividades. Desde 1998 al 2003 se produjeron alrededor de once paros nacionales, esto significó una pérdida de 173 días de clase para los estudiantes de las escuelas públicas a nivel nacional (Robalino 2005, 20). La razón de estas paralizaciones, en la mayoría de los casos, fue la inconformidad de los maestros frente a sus condiciones de trabajo, en particular el tema salarial y el retraso en el pago.

No obstante, a lo largo de los años este alto nivel de conflictividad e incidencia política se fue debilitando. En el año 2006 con el cambio de gobierno en el Ecuador se presentó un panorama

---

<sup>50</sup> El estudio de Fabara (2013), recoge las observaciones sobre los cursos de formación continua expuestos en un taller realizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, en este espacio participaron 25 docentes de las maestrías de Gerencia Educativa (Fabara 2013, 61).

completamente distinto, un gobierno renovado con propuestas que se mostraban innovadoras adquirió respaldo social y político. El gobierno de turno en un principio mostró apertura al diálogo con los movimientos sociales, en particular con la UNE, quien respaldó la mayoría de las propuestas económicas y políticas del nuevo gobierno. Sin embargo, varios detonantes irrumpieron este aparente “entorno de tranquilidad que se prolongó desde fines del 2003 hasta 2009” (Luna 2010, 55). El proceso de evaluación docente que inició en el año 2009, para distintas voces, fue el detonante principal que resquebrajó la relación UNE-Gobierno. El argumento central de la UNE para rechazar el proceso de evaluación fue calificarlo como inconstitucional (Isch 2010, 50), principalmente por la ausencia de una institución, independiente al Ministerio de Educación que ejecute las evaluaciones. En efecto, el Ineval, entidad encargada de estos procesos, se creó en el año 2012, es decir, años después de implementarse el primer proceso de evaluación docente.

Al realizar un análisis cronológico de los eventos suscitados en torno al proceso de evaluación docente, Torres<sup>51</sup> destaca los siguientes acontecimientos: en el año 2008 se adopta el carácter obligatorio de la evaluación docente. En el año 2009, el Gobierno inicia el proceso de evaluación mediante el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (SER), con un importante porcentaje de ausentismo a pesar de las amenazas de despidos por parte del Ministerio para aquellos maestros que no se presenten a rendir las pruebas. En este año existieron varias movilizaciones y protestas que concluyeron en un nuevo paro nacional de carácter indefinido, que duró aproximadamente veinte y dos días. A pesar del uso de este recurso, característico de la UNE y que por mucho tiempo constituyó uno de sus instrumentos más efectivos, para Torres los resultados tras el diálogo con el gobierno, no representaron para la UNE una victoria. Por el contrario, fue el gobierno quien se auto denominó ganador y calificó al paro como un rotundo fracaso; en consecuencia, las evaluaciones fueron aceptadas por el sindicato de maestros y se aplicaron a nivel nacional.<sup>52</sup>

Sumado a esta serie de confrontaciones entre el gobierno y el sindicato de maestros, la opinión pública jugó un rol importante. A decir de Luna, el mensaje que llegó a la sociedad fue el

---

<sup>51</sup> Rosa María Torres. “Ecuador: Reseña del conflicto gobierno-docentes (2009-2012)”. *Otra educación* (blog), 10 de enero de 2019, <http://evaluaciondocentecuador.blogspot.com/>.

<sup>52</sup> Torres, Rosa María. “Ecuador: Reseña del conflicto gobierno-docentes (2009-2012)”. *Otra educación* (blog), 10 de enero de 2019, <http://evaluaciondocentecuador.blogspot.com/>.

rechazo de los maestros a los procesos de evaluación; “este mensaje fue sobreexplotado en la imagen pública del docente [...]” (Milton Luna, Director de Contrato social por la Educación, en entrevista con la autora, mayo de 2017). Frente a la población en general era la UNE quien ante una posición de resistencia hacia la evaluación, se convertía en el principal responsable de los deficientes resultados del sistema educativo (Rosana Palacios, presidente de la UNE, en conversación con la autora, abril 2018). Otro factor que debilitó el margen de maniobra del sindicato en la política docente fueron las distintas reformas al Reglamento General y a la Ley de Carrera Docente, diseñadas e implementadas desde el gobierno desde el 2009.

En primer lugar, se reformó el proceso de calificación de los documentos para los ingresos, cambios y promociones de los maestros. De acuerdo al Reglamento General de la Ley de Carrera Docente el comité encargado de este proceso estaba conformado por un miembro de la UNE provincial (Art. 9 de la Ley de Carrera Docente). Sin embargo, en septiembre de 2009 se reforma dicho artículo otorgando esta responsabilidad al área de recursos humanos del Ministerio de Educación (Registro Oficial Nro. 25 de septiembre del 2009), esto restó injerencia de la UNE en las partidas del magisterio. En segundo lugar, esta misma reforma prohíbe que las y los docentes paralicen sus actividades, se elimina las aportaciones de los maestros a la UNE, los mismos que eran descontados directamente del rol de pagos y que se utilizaba para financiar al gremio (Luna 2010, 56), se modifica también el Art. 156 y se establece que el Presidente, Secretario y Tesorero de la UNE tendrán derecho a ejercer estas funciones pero sin remuneración. Finalmente, se elimina el representante del gremio en las “comisiones de defensa profesional” (Art. 35 de la Ley de Carrera Docente). Esta comisión tenía como principales funciones velar por el cumplimiento de la Ley de Carrera Docente y dirimir los conflictos en el sistema educativo (Art. 103 del Reglamento General a la Ley de Carrera Docente), modificaciones que se mantendrían en la LOEI.

Es así que, tras una lucha de casi 30 años, “la UNE se vio acorralada, sin mayor capacidad de reacción” (Luna 2010, 56). Esto frente a un gobierno fuerte que monopolizó las decisiones de política, amparado por instrumentos normativos que establecían las reglas de juego a su favor. Durante el proceso de diseño de la nueva Ley de Educación Intercultural (LOEI), el gremio de maestros también fue excluido; en consecuencia, la LOEI establecía un escalafón docente – distinto al que fue implementado en los años 90 –, se institucionalizó los procesos de evaluación, entre otras reformas que afectaron directamente a los maestros y radicalizaban el

conflicto de la UNE con el gobierno. A la larga, el gremio se resignó a acatar estas nuevas medidas, sin embargo a decir de Luna luego de este proceso, donde la imagen social del docente fue afectada, las acciones realizadas para remediar el daño fueron estériles.

De acuerdo con los postulados de Ingram *et al.* (2010) se evidencia que los formuladores de la PRCD, bajo distintos mecanismos construyeron socialmente a la población objetivo, en este caso a los maestros en términos negativos, lo que dio como resultado por un lado una disminución de la participación política de los maestros en el proceso de diseño de la política y por otro, incidió en la orientación que adoptó la PRCD, pues se diseñaron instrumentos que socavaron la autonomía del docente y generaron una carga administrativa que los alejaba de los temas inherentes a la pedagogía. Esto evidencia que el diseño de la política pública “[...] incluye otros elementos además de los beneficios y cargas que afectan a la población objetivo” (Ingram *et al.* 2010, 101). El proceso de diseño impacta también en la construcción y reputación social de la población objetivo, en los patrones de participación y en la orientación que adopta la política pública (Ingram *et al.* 2010, 104).

En conclusión, al analizar el tercer principio definido por Howlett (2009, 73), para lograr un diseño *inteligente*, se evidencian algunas incongruencias y divergencias. Principios como la participación de los maestros en el diseño de la política, la profesionalización del docente, su autonomía y actoría no se reflejaron en el diseño de los instrumentos de la política. Por otra parte, uno de los instrumentos clave de la política como el programa SíProfe, no incorporó principios de equidad e igualdad en el acceso a los programas de capacitación, pese a que éste constituye un derecho del maestro. Para distintas voces recogidas en esta investigación, la capacitación docente partió de la concepción del maestro como un sujeto carente de conocimientos, premisa incongruente con los fines que planea el nivel macro y meso de la PRCD.

## Conclusiones

La pregunta que guió esta investigación buscaba determinar ¿cómo el proceso de diseño determina los resultados de la PRCD? Para responder a esta interrogante se conceptualizó el diseño como el proceso en el cual se intenta conectar los fines y los medios de la política en sus distintos niveles de abstracción, elementos que interactúan dentro de un contexto particular en el cual se desarrolla la política pública (Howlett y Mukherjee 2014, 58). Dicho de otro modo, la esencia del diseño radica en la articulación de los elementos intencionales de la política (fines y medios) y su interacción o ajuste con los elementos contextuales. Los elementos del contexto que intervienen en el proceso de diseño constituyen las ideas macro y las preferencias de implementación determinadas, en gran medida, por un modo de gobernanza que rigen dentro del sector de política. Estudiar el diseño implica asumir que la política se construye bajo un proceso de retroalimentación constante; esta concepción cuestiona la perspectiva de análisis secuencial de la política pública y su concepción racionalista que desconoce la importancia de la acción intencional en el proceso. El análisis empírico evidencia que el diseño, desde una concepción amplia, abarca otras etapas del ciclo de la política pública (Howlett 2014, 4-5).

El marco analítico bajo el cual se estudió el diseño de la PRCD fue el Modelo Anidado Multinivel propuesto por Howlett (2009), el cual integra ciertos criterios evaluativos determinantes para lograr un diseño *inteligente* y que permiten volver operativa la variable dependiente. Estos fueron: coherencia entre fines, consistencia entre medios, congruencia y convergencia entre fines y medios. Este conjunto de proposiciones teóricas asume una visión integral y armónica en el diseño de los fines y medios de la política pública. Los elementos más operativos, las calibraciones de los instrumentos y metas programáticas, mantienen una correspondencia e interacción directa con los elementos macro o de contexto. La presencia o ausencia de estos criterios en el diseño determinan los resultados de la política pública, por ello, esta investigación los asume como variables independientes.

Tomando en cuenta estos criterios evaluativos que resultan centrales en el marco analítico, se planteó la siguiente hipótesis: un ajuste o desajuste en los criterios de coherencia, consistencia, congruencia y convergencia en el diseño de los componentes intencionales de la política pública y su interacción con el contexto explican los resultados de la misma. Si bien es obvio que el diseño de una política pública, en su sentido amplio, determina en gran medida sus

resultados, es menos intuitiva la relación que existe entre los elementos intencionales de la política y los elementos contextuales del diseño; tampoco es evidente el proceso a través del cual dicha interacción configura los resultados de la política. Demostrar dichas interacciones mediante el análisis sistemático de las variables independientes y de la variable dependiente implicó un trabajo minucioso de investigación. Fue necesario reconstruir la configuración del proceso de diseño de la política pública con el propósito de evidenciar si este proceso reflejó la naturaleza anidada entre los fines y los medios de la política. Se analizó además el grado de correspondencia del proceso con un orden de política más amplio que va desde el nivel macro, hasta las lógicas de un régimen de políticas y calibraciones de los instrumentos, y se extiende hasta las interacciones y retroalimentación entre los elementos intencionales de la política y su contexto.

La PRCD constituyó un caso de estudio que ofreció los elementos necesarios para aplicar el marco analítico, pues es una política compleja, compuesta por múltiples objetivos que interactúan en un contexto específico de gobernanza. Dicha estructura permitió analizar la coherencia, consistencia, congruencia y convergencia entre y dentro de los tres niveles de la PRCD (macro, meso y micro). La política docente, objeto de estudio de esta investigación, al igual que la política educativa, se desarrolla en un contexto macro cargado de posiciones ideológicas, que reflejan la manera como el Estado y la sociedad conceptualizan los fines de la educación y el rol del docente en la construcción de los propósitos generales. La política docentes se configura también dentro de un modo de gobernanza que determina un tipo específico de relacionamiento entre actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de gobierno (Howlett 2011, 8). De manera empírica, los modos de gobernanza se reflejan en la preferencia de los decisores por una lógica específica de régimen de políticas, que a su vez se manifiesta en la selección de ciertos objetivos e instrumentos.

En cuanto al nivel meso y micro, la literatura sobre política docente presenta evidencia a partir de la cual se definen ciertos instrumentos clave para mejorar el desempeño de los maestros y recuperar la valorización social y profesional de la docencia. La discusión no está cerrada; la pertinencia de estos instrumentos depende del contexto de aplicación y de aquellas ideas que prevalecen en el sector de la política. Una de las particularidades del caso de estudio fue el hecho que las proposiciones teóricas tomadas desde el sector de política se convirtieron en un elemento complementario del marco analítico. Para definir un diseño coherente, consistente,

congruente y convergente, fue indispensable revisar la literatura sobre política docente, la cual proporcionó elementos teóricos que permitió construir los patrones; a su vez, tales patrones fueron comparados con los hallazgos empíricos.

Bajo los postulados teóricos del Modelo Anidado Multinivel, se consideran a los modos de gobernanza, características macro o de contexto donde se desarrolla el proceso de diseño de los elementos intencionales de la política pública (objetivos, metas, instrumentos, calibraciones). La existencia de estos arreglos, bastante estables a lo largo del tiempo, significa que los diseñadores operan bajo un conjunto de objetivos macro y preferencias generales de implementación propios del contexto, los cuales determinan la selección de ciertas herramientas de política. Estos dispositivos representan los límites externos o de contexto para el segundo nivel, compuesto por objetivos y herramientas de política. En lo referente al caso de estudio, de acuerdo con la información empírica, se evidenció que, bajo un modo de gobernanza estatista, el gobierno se convirtió en el actor principal del proceso. La construcción de la política, a medida que iba avanzando hacia el nivel meso y micro, iba transformándose en un proceso liderado exclusivamente por el Mineduc y, por tanto, se volvía menos accesible al escrutinio público.

Desde la perspectiva del Estado, el sector educativo requería una autoridad fuerte y centralizada debido, por un lado, a su importancia y carácter estratégico y; por otro, a la crisis que éste atravesaba en el periodo de análisis. A 2006, se diagnosticaban grandes debilidades; la calidad de la educación y el acceso a ella eran las principales problemáticas del sistema de educación en el país. Bajo la lógica del gobierno, un modo de gobernanza centrado en el Estado era el tipo de relacionamiento que el sector de política necesitaba, no obstante, tal lógica provocó que ciertos principios como la participación ciudadana en los asuntos públicos, determinados en la Constitución de 2008, o el involucramiento de la comunidad educativa en las decisiones inherentes al sector, fueran disipándose conforme el diseño avanzaba hacia los elementos más operativos de la PRCD.

A partir de 2007, se va instaurando en el sector educativo, un tipo particular de interacción entre la sociedad y el Estado; donde este último recupera su rectoría y dirige las relaciones con los actores del sistema. En una primera etapa del diseño de la PRCD, el gobierno abrió varios espacios de diálogo con el gremio docente y con otros sectores de la sociedad, sin embargo,

paulatinamente, estas relaciones se resquebrajaron. El diseño de la política pública se convirtió en un proceso centralizado y tecnocrático, que anuló la participación de la comunidad, en especial, de las voces más críticas del sistema educativo. La Autoridad Educativa Nacional, constituida por el Mineduc, orquestó internamente el proceso de diseño de los objetivos, metas operativas, instrumentos y calibraciones de la PRCD. La configuración que fue adoptando el proceso de diseño se muestra incongruente con los principios definidos a nivel macro, fundamentados en la Constitución que garantiza la participación de la ciudadanía en los procesos de diseño e implementación de la política pública (Art. 85 de la Constitución).

Como mecanismo de consolidación de estos patrones de interacción y dispositivos institucionales que marcaron el contexto de gobernanza, en 2010, se inicia la reorganización de la gestión pública. Se puso en marcha una nueva división territorial; se crean zonas, distritos y circuitos. La idea principal de esta nueva organización territorial fue mejorar la prestación de servicios para la ciudadanía mediante instancias burocráticas más cercanas a las lógicas locales. A partir de esta estructura, se definieron ciertas competencias. A nivel central, se concentraron las facultades de rectoría, planificación y control del sector educativo, mientras que la implementación quedó a cargo de los entes territoriales (Art. 27 de la LOEI). Esta división de competencias configuró marcos institucionales centralizados y jerarquizados que generaron distorsiones en el entendimiento de la política pública, de sus objetivos y resultados.

En primer lugar, desde la discusión teórica del sector de la política, se construyen distintos modelos para describir y analizar el papel de los docentes en el diseño de la política educativa, modelos que implican diferentes patrones de relacionamiento entre la política y la práctica educativa. Algunos modelos consideran al docente como un implementador pasivo de la política, bajo una visión centralizada, burocrática y jerárquica del sistema educativo. Otros modelos conciben a las y los docentes como sujetos activos que dan sentido y contenido a las políticas públicas desde la práctica en el aula de clase. En el caso de la PRCD, es evidente que, en el periodo de análisis, se legitima el rol de los docentes como simples ejecutores de las decisiones tomadas a nivel central. Esta lógica que caracterizó al proceso de diseño de la política colocó a los maestros en un lugar apartado de cualquier espacio de participación, incluso de aquellas decisiones que afectaron directamente al quehacer docente. En síntesis, bajo esta lógica primó la concepción del maestro como un medio para un fin.

El proceso de diseño de la PRCD liderado por el Mineduc anuló el protagonismo de los maestros en el proceso de construcción de las políticas educativas. El hecho compromete la generación de cambios profundos en el sistema educativo, pues de la literatura relacionada a este subsector de la política educativa, se desprende que ninguna reforma tendría éxito sin la apropiación de las acciones por parte de los maestros. De acuerdo con las proposiciones teóricas discutidas en Capítulo 2, los docentes son los responsables de rediseñar las políticas en la práctica; son ellos quienes interpretan, priorizan y toman decisiones constantemente sobre la forma en que llevan a cabo su trabajo. Bajo estos postulados, en un proceso de cambio como el producido durante el período 2006-2015, los maestros requerían el espacio y tiempo para proponer, discutir, analizar y asimilar las reformas en construcción. Un diseño congruente con los fines de la PRCD debe partir de la concepción de las y los docentes como sujetos de cambio y no como instrumentos o como insumos del sistema educativo encargados de ejecutar las acciones impuestas desde el Estado.

La ausencia de un proceso participativo en el diseño de la política pública, que integre varias voces, en particular de la comunidad educativa y de actores sociales, fue un factor determinante al momento de construir ciertos instrumentos de la PRCD. Para distintos actores consultados en esta investigación, la orientación y contenido de algunas herramientas de política menoscabaron la autonomía de los docentes y su capacidad de decisión, características que figuran como fundamentales de la docencia. El maestro se convirtió en un actor del sistema educativo dedicado a cumplir estándares, planificaciones, evaluaciones, que limitaron su pensamiento crítico e iniciativa para proponer mejores prácticas en el aula de clase.

Estas herramientas de política no solo incluyen mecanismos que, desde la lógica del Estado, permiten cumplir los objetivos y metas establecidas en el PDE y en otras agendas gubernamentales; constituyen además instrumentos cargados de contenidos simbólicos que impactan en la forma en que los maestros viven su relación con el gobierno (Ingram *et al.* 2010). La mezcla de instrumentos de la PRCD, bajo un proceso de diseño jerárquico y centralizado, condujo a las y los maestros a asumir esta política como impositiva y rígida. El objetivo central del proceso de diseño parece no ser la revalorización de la profesión docente, sino el cumplimiento de indicadores y metas operativas diseñadas bajo una perspectiva performativa de la política.

En segundo lugar, esta configuración de las preferencias generales de implementación en el proceso de diseño despojó de todo protagonismo en la toma de decisiones sobre la política a los actores principales de la comunidad educativa: estudiantes, maestros y familia; el diseño se convirtió en un asunto tecnocrático e instrumental. A pesar de los cuestionamientos al sistema educativo de la década de los noventa y principios de dos mil, mirando hacia atrás, algunos actores consideran que la escuela representaba en esos años un espacio de integración social, donde los maestros y la comunidad educativa tenían un rol protagónico, pues lideraban procesos dirigidos a mejorar el sistema educativo. Tales actores consideran que ese sentido de pertenencia desapareció en la última década, pues, bajo una gestión centralizada del sistema educativo, la PRCD se configuró como una acción vacía de sentido cultural y simbólico. Parecería que los hacedores de política olvidaron que la educación constituye un proyecto colectivo en cuanto involucra al Estado, la comunidad educativa y las organizaciones sociales.

Después de analizar el contexto macro donde se diseña la PRCD, es importante examinar los resultados de la política, los cuales representan la variable dependiente o variable de resultado. Al estudiar de manera global los resultados de la política, a través de la información recolectada y bajo los criterios de efectividad, eficiencia y equidad, se evidencia el cumplimiento del mayor número de metas operativas (incremento en los salarios, ingreso de nuevos maestros al magisterio nacional, número de docentes capacitados, maestros jubilados, etc). Las acciones impulsadas por el Mineduc son efectivas en la medida que cumplen las metas programáticas, ubicadas en el nivel micro de la PRCD. No obstante, si se analizan estos resultados bajo el criterio de equidad, que forma parte de los propósitos generales en el nivel macro, se evidencia que este principio no orienta ni el diseño ni en el contenido de la mayoría de los instrumentos; tampoco, los indicadores de resultado.

La equidad social, como criterio establecido a nivel constitucional y como propósito general del PDE, constituyó un factor crítico al momento de evaluar los resultados de la PRCD. Promover objetivos de equidad y redistribución, de hecho, es una de las principales motivaciones de la acción pública. Esta investigación conceptualiza el principio de equidad bajo dos orientaciones: la primera, como una forma de lograr distribución equitativa a todos los sujetos de la política y; la segunda, como una medida de redistribución para compensar desigualdades en la dotación de recursos (Salamon 2000, 1648-1649). La equidad a la que se apela en este análisis se relaciona con los postulados de Sen, discutidos en el Capítulo 2. Según esta visión, no solo se demanda

una distribución uniforme de los recursos a la población objetivo, sino también se pretende remediar las desigualdades de origen, garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso real a todos los beneficiarios de la política. Algunas herramientas sirven mejor que otras para tales objetivos redistributivos y de equidad.

Las preferencias de implementación, según los postulados teóricos de Howlett (2009), tienden a agruparse en un conjunto de instrumentos, capaces de evidenciar empíricamente un modo de gobernanza dominante en el sector de política. En este sentido, para la PRCD, el conjunto de ideas orientadoras del diseño privilegió, por un lado, instrumentos de política que regularon directamente la carrera docente, en cuyo contenido prima la perspectiva del Estado y por otro, los indicadores y metas que, finalmente, son parámetros para evaluar los resultados de la política se diseñaron bajo una perspectiva cuantitativa. Como consecuencia, al evaluar la PRCD bajo el principio de equidad, sus logros no fueron tan evidentes en el cumplimiento de este criterio. Se infiere que un modo de gobernanza (en este caso, cercano al estatista según los postulados de Pierre y Peters 2005b) permitió configurar un conjunto de instrumentos capaces de cumplir las metas de la política bajo una perspectiva performativa en la cual la equidad no era prioridad.

La pregunta que ronda este hecho es: ¿cómo el diseño de la política explica estos resultados respecto a la equidad? Al analizar la evidencia empírica detallada en el Capítulo 3, los factores que provocaron estos resultados se relacionan con ciertas características del proceso de diseño de la PRCD; una de las principales se asocia directamente con el principio de coherencia en el diseño de los fines de la política en sus distintos niveles de abstracción. La evidencia recabada reveló que, conforme el diseño de la política avanzaba hacia el nivel meso y micro, es decir, hacia los objetivos y metas operativas, los principios como equidad, igualdad, flexibilidad, inclusión social, se tradujeron en metas cuantitativas que homogenizaron y simplificaron la complejidad de la política docente. En síntesis, el nivel meso del régimen de políticas y su nivel operativo se orientó hacia una perspectiva *performativa* de la política.

El caso de estudio es un claro ejemplo de una política efectiva medida a través del cumplimiento de las metas operativas y programáticas. Los principios macro de la política que apelan a la equidad, inclusión social, interculturalidad, quedaron reducidos a indicadores cuantitativos. Lo único relevante es el cumplimiento de las metas e indicadores de gestión

establecidos. El nuevo escalafón docente diseñado en 2011 y los incrementos salariales existentes desde 2007 son instrumentos efectivos en cuanto mejoraron el salario de los maestros, sin embargo, no constituyeron instrumentos que volvieron operativo el principio de equidad. Docentes y académicos cuestionan sus resultados aduciendo que, únicamente un porcentaje reducido de maestros se beneficiaron del incremento, en especial, aquellos docentes que ingresaron al magisterio a partir de 2011. De acuerdo a Pallasco (2015, 98), en el año 2011, únicamente el 42% del total de maestros recibieron un incremento en su salario.

Según la Constitución de 2008 (Art. 349) es un deber del Estado garantizar la formación continua y el mejoramiento académico de las y los docentes. Para cumplir este objetivo, se diseñó el Sistema de Formación y Desarrollo Docente (SíProfe). Al analizar los resultados de este instrumento, se observó, por ejemplo, que un gran porcentaje de la oferta de estos programas de capacitación en 2015 se concentró en la provincia de Pichincha. Si bien se amplió la oferta de cursos de formación continua, no todos los docentes accedieron a estos programas. Se cumplen las metas operativas en cuanto al número de horas y de maestros capacitados en el período 2006-2015, sin embargo, no se integran estrategias ni indicadores que den cuenta del cumplimiento de los objetivos de equidad planteados por el SíProfe.

El principal mecanismo para acceder a estos programas de formación continua fue a través de la plataforma virtual creada por el Mineduc. La oportunidad de obtener un cupo dependía de la calidad de la conexión a Internet y de la persistencia en el proceso de inscripción, pues dicha plataforma presentaban fallas constantes de conectividad. Así, algunos docentes accedieron a dos o más capacitaciones, mientras otros a ninguna. Adicionalmente, varias voces consultadas en esta investigación cuestionan los contenidos y la metodología de los cursos de formación continua. Para distintos actores del sistema educativo, las capacitaciones fueron masivas y homogéneas, es decir, no consideraban las diversidades, necesidades ni trayectoria de los docentes. La evidencia recabada demuestra que este instrumento de política no solo pierde la coherencia con los fines macro de la política, al no incluir una medida de equidad en la distribución del bien, en este caso de la capacitación docente, sino también se convirtió en un instrumento incongruente con los objetivos internos del proyecto; en consecuencia, el reconocimiento de la diversidad quedó en un plano retórico.

Los programas de formación continua, para un grupo de maestros, representaron un requerimiento más que debían cumplir, pues para ascender en el escalafón docente o para participar en los procesos de recategorización los maestros debían cumplir con un número específico de horas de capacitación. En cierta medida, este requisito envió un mensaje equivocado a los docentes, pues el mejoramiento pedagógico figuraba como un instrumento para ascender en el escalafón docente, mas no cómo un mecanismo que permitiría mejorar su práctica en el aula de clase. Por otra parte, hasta el momento, no existe un estudio de impacto que permita analizar el efecto de este instrumento en el desempeño docente; los únicos indicadores que el Mineduc usa para evaluar esta herramienta de la política son: total de horas de capacitación, número de docentes capacitados y número de cursos ofertados.

Esta lógica performativa que asumió la política pública sometió al maestro a un proceso de burocratización e instrumentalización. Por un lado, la práctica diaria del maestro se colmó de una variedad de metas, indicadores, *ranking*, planificaciones y evaluaciones que obligaron al docente a generar resultados y acciones medibles. Por otro lado, este nuevo significado que asumió el rol del maestro dejó en segundo plano elementos sustantivos como la pedagogía, el pensamiento crítico, la innovación y la creatividad, lo cual habría empobrecido el debate sobre el rol del maestro en el sistema educativo. Para el caso de estudio, la lógica performativa que fue adoptando el diseño de la política pública se desarrolló junto a un proceso de centralización de la planificación y diseño de la política. A través del fortalecimiento de instituciones como la Senplades, el Estado recuperó su rol planificador y creó nuevos instrumentos de seguimiento a la gestión pública, los cuales al parecer, respondieron a una orientación performativa de la política pública. Esta nueva lógica de planificación, mucho más tecnocrática y centralizada, opacó el cumplimiento del PDE, el cual, al inicio, representaba una propuesta política que debía volverse operativa, sin embargo, es en este proceso de transición donde pierde su mirada pluralista, orientada por principios de equidad, calidad, inclusión social, etc.

El Ecuador, durante el período de diseño de la PRCD, transitó por varios procesos relevantes, tales como la aprobación de una nueva Constitución, la construcción de los Planes de Desarrollo, la aprobación de una nueva Ley de Educación, la aprobación de nuevos acuerdos ministeriales y decretos que transformaron al sistema educativo en su conjunto. Estos instrumentos diseñados años después de la aprobación del PDE establecieron nuevos marcos conceptuales para el diseño de los instrumentos y calibraciones de política docente. Este hecho

evidenció que el proceso de diseño de la política pública se construye a través de una constante dialéctica con otras etapas del proceso de la política, pues, sobre la base de las nuevas ideas que rigen en el sector, se rediseñan constantemente las calibraciones y, en ocasiones, los instrumentos de la política. Esta diversidad de sentidos de la PRCD, revela cuan complejo es para los hacedores de la políticas mantener un nivel de coherencia en la interpretación de un problema público a lo largo del tiempo.

En cuanto a los postulados teóricos del Modelo Anidado Multinivel, el proceso de diseño se caracteriza por una relación anidada o incrustada entre los componentes que estructuran a la política pública y el contexto de la política. La gama de opciones que queda en el nivel micro de calibraciones está restringida por el tipo de decisiones a nivel meso tomadas sobre los objetivos e instrumentos, y ambos, a su vez, están condicionados por el tipo de elecciones en el nivel más abstracto de los propósitos y preferencias generales de implementación (Howlett 2009, 74). Pese a ello, para el caso de la PRCD, los principios generales establecidos a nivel macro de la política no representaron estos marcos conceptuales bajo los cuales se diseñan los niveles meso y micro. La lógica performativa de la política superó estos principios. La preferencia por los indicadores, evaluaciones, rendimientos, logros, metas se apoderó del nivel más operativo de la PRCD.

La mezcla de instrumentos que dan sustancia y contenido a la PRCD tenía como objetivo convertir a la docencia en una profesión atractiva mediante el mejoramiento de la formación inicial, de las condiciones laborales y de la valorización social de las y los docentes (Mineduc 2007, 33). A pesar de varias acciones impulsadas por el Estado hacia este objetivo (mejora de salarios, ampliación de la oferta de capacitación, diseño de un nuevo escalafón docente, etc.), se evidencia una disminución en el número de graduados en las carreras de educación, tanto de grado cuanto de posgrado en el periodo 2006-2013 (ver pág. 82) con respecto a periodos anteriores. El dato devela que, sin dejar de ser importantes las acciones realizadas, resultó escaso el impacto en la revalorización social y profesional de la docencia.

Puede deducirse que una de las explicaciones sobre este resultado de la política fue la necesidad de sumar otros incentivos a los monetarios. Como se anota en el apartado teórico-temático, varios autores concuerdan que los incentivos monetarios para los docentes constituyen instrumentos importantes, pero no suficientes para transformar a esta profesión en

una carrera atractiva. Existen otros incentivos asociados a la valorización social y profesional de los maestros que impactan de manera positiva en la carrera docente. En la mezcla de instrumentos de la PRCD no se tomaron en cuenta tales incentivos. Por el contrario, varios maestros se resisten a la lógica de implementación de incentivos por advertirla punitiva, como es el caso de las sanciones para docentes que obtuvieran evaluaciones deficientes.

Ciertamente, la creación de incentivos es una herramienta *par excellence* para orientar el comportamiento de los individuos hacia los fines buscados por la política pública. La cuestión está en determinar qué tipo de incentivos son los más adecuados para determinadas circunstancias. Se habría esperado que los incentivos de la PRCD no solo operaran sobre el rol instrumental del docente (como un medio), sino también y quizá, principalmente, sobre su rol sustantivo de sujeto de derechos (como un fin en sí mismo). Parecería que desde la orientación de los instrumentos de la PRCD no se consideraron aquellos incentivos que elevan la valoración social y profesional de los maestros (Vaillant y Rossel 2010, 29).

El proceso de evaluación docente constituyó el detonante que provocó el enfrentamiento entre el gobierno y el gremio de maestros; las consecuencias se evidenciaron tanto en el proceso de diseño cuanto en el resultado de la política pública. El gobierno utilizó de forma estratégica esta coyuntura con el fin de orientar la opinión pública a su favor, a través de la deslegitimación de la lucha del gremio de maestros. Se tildó a la UNE como férrea opositora de las reformas e iniciativas encaminadas, según la visión del gobierno, hacia el mejoramiento de la calidad del sistema educativo. Para el gobierno sería el Ministerio del sector la entidad que bajo su gestión depuraría el clientelismo que el gremio de maestros habría instaurado en el sistema de educación. Adicional a este proceso de desgaste del gremio existieron reformas impulsadas por el Gobierno a la Ley de Carrera Docente y su Reglamento descritos en el capítulo anterior, las cuales restringen la participación de la UNE en las decisiones de política y en instancias que años atrás eran lideradas por el sindicato docente.

El resultado de este enfrentamiento y reformas a la Ley fue el debilitamiento del sindicato en los procesos de diseño de la política docente, en particular su participación en las decisiones inherentes a la carrera docente. El principal afectado de este proceso fue el docente quien dejó de contar con una instancia de representación fuerte, capaz de mantener un diálogo abierto con el gobierno, condición clave al momento de generar desde el diseño, una política equitativa e

inclusiva que considera las particularidades y necesidades de los maestros. El sindicato, a pesar de sus características, constituye el principal interlocutor de los intereses y necesidades de los maestros ante el Estado. El gremio de maestros fue, sin embargo, uno de los grandes ausentes en el proceso de diseño de la PRCD. Las y los docentes no contaron con esta instancia de representación, pues, por un lado, existía un gremio politizado y; por otro, un Ministerio que no tenía la voluntad política de restablecer el diálogo con esta organización gremial. Estas acciones evidencian que el proceso de diseño de política pública de acuerdo a los postulados de Ingram *et al.* (2010) no solo tiene consecuencias en el bienestar material de la población objetivo, sino también en la orientación que adopta la política, en la participación política y en la construcción social de los maestros.

La política docente tiene la particularidad de ser entendida como una política sistémica, por tanto, integra varios componentes que dan cuenta de la trayectoria de los maestros. La literatura del sector define tres ámbitos esenciales: la formación inicial, la carrera docente y el desarrollo profesional (Unesco 2013, 20). Ignorar el carácter holístico de la política en el proceso de diseño socava la consistencia de la mezcla de instrumentos de la política pública. Para el caso de estudio, la formación inicial es un eje crítico que no logró consolidarse. La creación de la UNAE y el rediseño curricular para las carreras de educación se diseñaron en los últimos años de vigencia de la PRCD debido a varias razones: la falta de consenso en los objetivos de la UNAE, la carga burocrática de estos procesos y la interdependencia con otros ámbitos de decisión, en particular, con el sistema de educación superior, sistema que también se encontraba en un proceso de reestructura.

Se conceptualiza la consistencia en la mezcla de instrumentos de la PRCD como la complementariedad entre las herramientas de la política con el fin de cumplir los objetivos planteados (Howlett y Rayner 2013, 175), es decir, es la capacidad de crear interacciones positivas que logren alcanzar los fines de la política. El desfase en el diseño de los instrumentos direccionados a mejorar la calidad en la formación inicial de los maestros debilitó este principio. Si bien la mezcla de herramientas no evocó objetivos contradictorios, no se muestra virtuosa ni consistente. Esta limitación se vuelve determinante en el caso de estudio, pues la formación inicial en el Ecuador constituía una de los eslabones más débiles de la profesión docente, por lo mismo, se habría esperado que esta fuese una de las prioridades de la acción pública (Unesco 2011, 13).

Un instrumento diseñado en el período de análisis, pero no implementado es la figura de maestro mentor. De acuerdo con la literatura, éste se convierte en un actor clave del sistema educativo, pues tiene el rol de aterrizar todas las políticas diseñadas en el aula de clase. Este proyecto quedó archivado por varias razones, una de las principales fue el cambio de enfoque de la PRCD a partir de 2013. Este tiempo coincide con un período electoral en el que las prioridades se concentraron en proyectos de mayor impacto en la opinión pública, como la infraestructura educativa. Se deduce que los intereses políticos socavaron la implementación del proyecto del maestro mentor. Es evidente que el proceso de diseño incluye una interacción determinante con los encargados de decidir e implantar estas alternativas. En la práctica, dividir los momentos de la política pública se vuelve una tarea difusa, más aún cuando distintos actores, ideas e intereses intervienen en todo el proceso de la política pública (Howlett 2011, 4). Para el caso de la PRCD, el proceso de diseño no tiene un principio ni un fin definidos, por el contrario, es un *continuum*.

En suma, sobre el fundamento del marco teórico y sobre la base de los hallazgos proporcionados por el caso de estudio, el diseño de la política pública no puede ser un proceso mecánico, por el contrario, está condicionado por un sinnúmero de particularidades que inciden directamente en los resultados. Traducir las ideas macro de la política pública en metas operativas y diseñar instrumentos que permitan cumplir estos fines no es una tarea fácil. Los principios macro de la política quedan relegados frente a una orientación performativa de la política; la consistencia entre los instrumentos puede debilitarse cuando se pierde el sentido sistémico de la política o cuando los fines y los medios son incongruentes y, en el caso de estudio, provocan en el maestro la pérdida de su autonomía al mismo tiempo que lo instrumentalizan. Estos hallazgos evidencian la amenaza constante de los criterios evaluativos que determinan un diseño *inteligente* de la política pública.

Para los hacedores de la política, lograr un diseño *inteligente*, no depende, únicamente, del conocimiento sobre los efectos de los instrumentos, sino también, sobre las características particulares de la política y el contexto donde se diseña. En el caso de estudio, la política docente es particularmente compleja no solo debido a la multiplicidad de objetivos e instrumentos, sino también debido a su condición de campo en disputa donde distintas ideas y valores, a veces contrapuestos, entran en juego.

### **Sobre el marco analítico**

El Modelo Anidado Multinivel propuesto por Howlett (2009) constituye un marco analítico útil al momento de analizar el diseño y reconocer el carácter multinivel de la política pública. La conceptualización de la política como una entidad compuesta de múltiples fines y medios en sus tres niveles de abstracción macro, meso y micro (Howlett 2011, 16; Howlett *et al.* 2014, 2) permite entender que el proceso de diseño implica una relación incrustada o anidada entre los componentes de la política pública y el contexto de la política. La matriz del modelo anidado constituye una herramienta valiosa para analizar los distintos niveles que estructuran a la política pública. En el caso de estudio, esta matriz permite de una manera sistemática organizar los objetivos e instrumentos que dan sustancia y contenido a la PRCD.

El marco analítico, bajo los supuestos teóricos de Howlett (2009), define varios criterios evaluativos que estructuran un diseño *inteligente*: coherencia, consistencia, congruencia y convergencia. Cada uno de estos criterios evaluativos tiene una clara definición teórica, sin embargo, al volver operativos estos conceptos y construir un entendimiento observable, es necesario recurrir a la discusión teórica del sector de la política docente. El Modelo Anidado Multinivel, al ser un marco general, no plantea proposiciones específicas para la política docente. Por tanto, resulta indispensable incluir los postulados desde el sector, es decir aquellos fundamentos normativos sobre los cuales la política docente adquiere sentido. Estos postulados permiten complementar las proposiciones teóricas desde el análisis de políticas públicas, los cuales son contrastados con los patrones empíricos al momento de analizar la evidencia recolectada en el trabajo de campo.

Por otra parte, se evidencia que el Modelo Anidado Multinivel no proporciona variables de análisis sobre el rol de los actores, pues su énfasis son los instrumentos de política. A diferencia de marcos analíticos como el enfoque de redes, el cual reconoce que el proceso de diseño involucra una diversidad de interacciones entre actores que son mutuamente interdependientes (Adam y Kriesi 2010) o el marco de coaliciones promotoras donde los actores cobran un papel relevante en particular aquellos que poseen información especializada (Sabatier y Weible 2010); el marco analítico utilizado en esta investigación, excluye del análisis estas relaciones. Por tanto, combinar este modelo con otras aproximaciones teóricas permitiría estudiar el juego de intereses e influencias entre los actores externos al Estado en el proceso de diseño, y cómo estos actores utilizan sus recursos para orientar el diseño de la PRCD a su favor.

## **Sobre nuevas investigaciones**

A partir de esta investigación, se abren nuevas preguntas para futuros estudios. Sobre educación en el Ecuador existen múltiples investigaciones, sin embargo, muy pocas son abordadas desde el análisis de las políticas públicas. En este sentido, esta perspectiva es un aporte a la *policy science* y una contribución, en cuanto marco de referencia, para los hacedores de las políticas públicas. Una pregunta clave que surge de esta investigación es cómo la interdependencia con otros sectores puede ser un factor explicativo de los resultados de la política. La política docente constituye un sector de la política educativa y ésta, a su vez, interactúa con otros sectores. Resultaría interesante analizar cómo las reformas originadas en ellos podrían incidir de manera directa en el proceso de diseño de la política y en sus resultados.

La transferencia de políticas, entendida como el proceso en el que ciertas experiencias exitosas en un contexto se adaptan a otro con el objetivo de mejorar la eficacia de sus políticas, constituye una práctica constante en el proceso de diseño de la PRCD. Instrumentos como: las pruebas para el ingreso al magisterio, la colocación de un puntaje mínimo para ingresar a las carreras de educación o la creación de la figura del maestro mentor, proceden de otros sistemas educativos como el finlandés y se adaptan al sistema local. Resulta interesante analizar desde el enfoque *policy diffusion* el proceso de transferencia de políticas y analizar los factores contextuales que explican la decisión de los hacedores de política de importar un instrumento exitoso de otro contexto.

Las políticas públicas son diseñadas por una serie de actores que interactúan entre sí, por tanto, entender a profundidad el rol que juegan las ideas en el diseño de la política pública resultaría un aporte interesante a este estudio, pues se sabe que los hacedores de políticas trabajan dentro de un conjunto de ideas que determinan los objetivos y el tipo de instrumentos para alcanzarlos, ideas que pueden cambiar bajo un proceso de aprendizaje social. Es decir, a través de la experiencia pasada o nueva información los objetivos e instrumentos de la política de PRCD podrían redefinirse. Finalmente, es indudable que en el periodo de análisis existieron muchos cambios en el sector educativo y en la política docente, no obstante, se han evaluado muy pocos instrumentos. Sería de gran utilidad para el sector de políticas y para la sociedad en general evaluar a la política docente en su conjunto, a través de distintas metodologías, tanto

cuantitativas cuanto cualitativas, que aporten evidencias sobre los efectos de la política pública en la realidad de las y los docentes del Ecuador.

## Anexos

### Anexo 1. Fuentes y variables de análisis

Macro variables	Elementos de cada variable	Técnica de recolección de datos	Fuentes
<b>Fines</b>	Propósitos generales de la política	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador 2008, 1998</li> <li>• Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional</li> <li>• Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)-Reglamento</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo en sus distintas versiones</li> <li>• Discursos – Autoridades del Ministerio y la Presidencia</li> <li>• Estándares de calidad educativa</li> <li>• Documentos que sistematicen la construcción del PDE</li> </ul>
		Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exsubsecretarías de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio de Educación</li> <li>• Maestros que hayan participado en proceso de construcción del PDE</li> <li>• Coordinador nacional de Contrato Social por la Educación.</li> <li>• Ex – miembros del Consejo Nacional de Educación</li> <li>• Exfuncionarios del Mineduc</li> <li>• Académicos que participaron del proceso de construcción del PDE</li> <li>• Dirigentes de la UNE</li> </ul>
	Objetivos operativos	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Decenal de Educación</li> <li>• Estatuto Mineduc</li> <li>• Planes y programas del Ministerio de Educación: SiProfe, programas de becas, documento de creación de la UNAE, entre otros</li> <li>• Actas o documentos de trabajo del Ministerio que determinen las acciones de la política docente</li> </ul>
		Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exfuncionarios del Ministerio de Educación – Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo</li> <li>• Académicos que participaron del proceso de construcción del PDE</li> <li>• Exsubsecretarías de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio de Educación</li> <li>• Docentes UNAE</li> <li>• Organismos internacionales involucrados con el proceso</li> </ul>
	Metas específicas de la política	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Decenal de Educación</li> <li>• Planes y programas del Ministerio de Educación: SiProfe, programas de becas, documento de</li> </ul>

			creación de la UNAE, entre otros <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas o documentos de trabajo del Ministerio que determinen las acciones de la política docente</li> <li>• Acuerdos ministeriales</li> <li>• Documentos de trabajo y actas de evaluación del GPR del Ministerio de Educación</li> </ul>
<b>Medios</b>	Preferencias generales de implementación	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador 2008-1998</li> <li>• Ley de Educación 2008</li> <li>• Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)-Reglamento</li> <li>• Estatuto Mineduc</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo en sus distintas versiones</li> <li>• Documentos Senplades</li> <li>• Discursos – Autoridades del Ministerio y la Presidencia</li> <li>• Tesis o artículos académicos que analicen la evolución histórica de la política educativa en el Ecuador y sus modos de gobernanza</li> </ul>
		Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades que participaron en el proceso de construcción del PDE y en el proceso de implementación</li> <li>• Maestros que hayan participado en proceso de construcción del PDE</li> <li>• Ex – miembros del Consejo Nacional de Educación</li> <li>• Académicos que participaron del proceso de construcción del PDE</li> <li>• Exsubsecretarias de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio de Educación</li> </ul>
	Instrumentos de política	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Decenal de Educación</li> <li>• Plan Estratégico Institucional</li> <li>• Planes y programas del Ministerio de Educación: SiProfe, programas de becas, documento de creación de la UNAE, entre otros</li> <li>• Actas o documentos de trabajo del Ministerio que determinen las acciones de la política docente</li> </ul>
		Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exfuncionarios del Ministerio de Educación – Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo</li> <li>• Funcionarios del Mineduc</li> <li>• Maestros-UNE</li> <li>• Académicos que participaron del proceso de construcción del PDE</li> <li>• Exsubsecretarias de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio de Educación</li> </ul>
	Calibraciones de los instrumentos	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos ministeriales</li> <li>• Planes y programas del Ministerio de Educación: SiProfe, programas de becas, documento de creación de la UNAE, entre otros.</li> <li>• Actas de trabajo</li> <li>• Documentos de trabajo y actas de evaluación del</li> </ul>

			GPR del Ministerio de Educación
<b>Resultados</b>	Resultados de la política pública	Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del PDE 2006-2015</li> <li>• Evaluaciones Mineduc</li> <li>• Evaluaciones a maestros realizados por el INEVAL</li> <li>• Base de datos del Mineduc y sus direcciones</li> <li>• Base de datos Ministerio de Finanzas</li> <li>• Documentos de trabajo y actas de evaluación del GPR del Ministerio de Educación</li> </ul>
		Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades del Ministerio</li> <li>• Maestros</li> <li>• Funcionarios Mineduc</li> </ul>

**Anexo 2. Políticas, lineamientos y metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, relacionados con el ámbito educativo y docente.**

<b>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010</b>	
<b>Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</b>	
<b>Política 2.1.</b> Impulsar el acceso universal a una política de calidad	
<b>Principales lineamientos:</b>	Incremento progresivo al presupuesto en educación
	Creación de partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio y garantizar que no existan escuelas sin maestros.
<b>Política 2.2.</b> Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas.	
<b>Política 2.3.</b> Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural.	
<b>Política 2.4.</b> Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe.	
<b>Política 2.5.</b> Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo.	
<b>Política 2.6.</b> Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.	
<b>Metas</b>	Meta 2.6: Aumentar los docentes de educación básica con títulos universitarios.
<b>Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013</b>	
<b>Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</b>	
<b>Política 2.2.</b> Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.	
<b>Principales lineamientos:</b>	c. Fomentar la evaluación y capacitación continua de los docentes, en la que se incluya la participación de la familia y las organizaciones sociales pertinentes para propender al desarrollo integral de la calidad educativa.
	f. Potenciar la actoría de los docentes e investigadores como sujetos de derechos, responsabilidades y agentes del cambio educativo.
	j. Crear de manera planificada partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio, a fin de garantizar que no existan escuelas sin maestros, particularmente, en el ámbito rural.
<b>Política 2.3.</b> Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.	

<b>Principales lineamientos:</b>	e. Capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades.
<b>Política 2.4.</b> Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.	
<b>Metas</b>	2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de «muy buena» en la Evaluación Interna hasta el 2013.
	2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de «buena» en la evaluación de conocimientos específicos hasta el 2013.
<b>Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017</b>	
<b>Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad</b>	
<b>Política 2.2.</b> Garantizar la igualdad real en el acceso a servicios de salud y educación de calidad a personas y grupos que requieren especial consideración, por la persistencia de desigualdades, exclusión y discriminación.	
<b>Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</b>	
<b>Política 4.1.</b> Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior.	
<b>Política 4.2.</b> Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos.	
<b>Política 4.4.</b> Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.	
<b>Política 4.5.</b> Potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación como actores clave en la construcción del Buen Vivir.	
<b>Lineamientos</b>	a. Mejorar la oferta de la formación de docentes y otros profesionales de la educación, en el marco de una educación integral, inclusiva e intercultural.
	b. Fomentar la actualización continua de los conocimientos académicos de los docentes, así como fortalecer sus capacidades pedagógicas para el desarrollo integral del estudiante en el marco de una educación integral, inclusiva e intercultural.
	c. Establecer mecanismos de formación y de capacitación docente para la aplicación de la educación en las lenguas ancestrales y en el manejo de principios y saberes de los pueblos y nacionalidades dentro de los programas educativos.

	d. Establecer mecanismos de formación y de capacitación docente para la aplicación de lenguaje de señas, braille, entre otros, y de modelos pedagógicos para la educación a personas con discapacidad.
	e. Capacitar a docentes en los procesos de alfabetización, posalfabetización y alfabetización digital, tomando en cuenta recursos pedagógicos por edad.
	f. Generar programas de becas para la profesionalización y especialización de docentes y otros profesionales de la educación.
	g. Crear mecanismos que permitan revalorizar social y económicamente la profesión educativa.
	h. Fortalecer los mecanismos de calificación, evaluación y recategorización continua de los docentes y otros profesionales de la educación, en función de su desempeño.
	i. Fortalecer el rol de los docentes en la formación de ciudadanos responsables con el patrimonio cultural material e inmaterial y el patrimonio natural, y comprometidos con un modelo de vida sustentable.
<b>Política 4.6.</b> Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades.	
<b>Política 4.7.</b> Promover la gestión adecuada de uso y difusión de los conocimientos generados en el país	
<b>Política 4.8.</b> Impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo	

Fuente: Senplades 2007; Senplades 2009a; Senplades 2013

### Anexo 3. Requisitos para el ingreso al magisterio

#### Normativa vigente hasta el año 2011

Ley de Carrera Docente (1990)	Ley Reformatoria a la Ley de Carrera docente 2009
<p><b>Requisitos para el ingreso al magisterio (Art 6)</b></p> <p>a) Ser ciudadano ecuatoriano y estar en goce de los derechos de ciudadanía.</p> <p>b) Poseer título docente reconocido por la Ley.</p> <p>c) Participar y triunfar en los correspondientes concursos de merecimientos y de oposición.</p>	
<p>Art. 11 Todos los docentes que ingresen al sistema educativo deberán iniciarse trabajando en la zona rural</p>	
<p>Art. 13. El acceso a cualquier función de la carrera docente precederá por el concurso de merecimientos y en forma progresiva</p>	
<p><b>Títulos reconocidos (Art. 7)</b></p> <p>a) Bachilleres en Ciencias de la Educación, Bachiller Técnico, Bachiller en Arte y Técnico de nivel superior, en sus diversas especializaciones.</p> <p>b) Profesor de educación pre-primaria, profesor de primaria, profesor de segunda enseñanza, profesor de educación especial y psicólogo educativo.</p> <p>c) Licenciado en Ciencias de la Educación, en sus distintas especializaciones.</p> <p>d) Doctor en Ciencias de la Educación, en sus distintas especializaciones.</p> <p>e) Otros títulos de profesionales universitarios que el sistema educativo requiera.</p>	<p>Agregó: f) “otros títulos académicos de tercer nivel de formación que otorgan las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior, vinculado con la asignatura que el sistema requiera, siempre que no participen profesionales docentes de dicha especialidad”. (Art. 2)</p>

Fuente: Ley de Carrera Docente; Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente 2009.

#### Normativa vigente desde el año 2011-2015

LOEI 2011	Ley Orgánica Reformatoria a la LOEI, agosto 2015
<p><b>Requisitos para el ingreso al magisterio (Art 94)</b></p> <p>a. Ser ciudadano ecuatoriano o extranjero legalmente residente en Ecuador.</p> <p>b. Poseer uno de los títulos señalados en esta Ley.</p> <p>c. Haber completado el año de servicio rural docente obligatorio, en los casos que</p>	

<p>fuere pertinente<sup>53</sup>.</p> <p>d. Constar en el registro de candidatos elegibles.</p> <p>e. Participar y ganar en los correspondientes concursos de méritos y oposición.</p> <p>f. En el caso de la educación intercultural bilingüe, el o la docente debe acreditar el dominio de un idioma ancestral.</p>	
<p><b>Títulos reconocidos (Art 96):</b></p> <p>a. Profesional docente en sus distintas tipologías y especialidades.</p> <p>b. Psicólogo educativo o infantil.</p> <p>c. Profesional o tecnólogo del área de educación especial.</p> <p>d. Profesional con conocimientos en un área de interés para el sector educativo, de modo preferente cuando el aspirante tenga un título de postgrado relacionado a la docencia. Estos conocimientos se acreditarán mediante los respectivos exámenes.</p> <p>e. Profesional de otras disciplinas siempre que estuvieren acompañados de certificados emitidos por instituciones legalmente constituidas que acrediten la respectiva experticia, para áreas en las que no existe el número suficiente de docentes para cubrir las necesidades del SNE.</p> <p>Los profesionales relacionados con el literal “e”, que ingresen a la carrera educativa deberán aprobar programas de capacitación en pedagogía, didáctica y profesionalización docente de acuerdo al Reglamento de la presente Ley.</p>	<p><b>Sustituye:</b></p> <p>Para ingresar a la carrera educativa pública se deberá contar <i>con título de educación superior</i>.</p> <p>Los profesionales cuyos títulos de tercer nivel no correspondan a los de ciencias de la educación en sus distintas menciones y especialidades tendrán un plazo máximo de tres (3) años para obtener un título de cuarto nivel en ciencias de la educación, caso contrario se dará por terminado su nombramiento provisional.</p> <p>Los profesionales con título de nivel técnico o tecnológico superior que no correspondan a los de Ciencias de la Educación, deberán aprobar programas de capacitación en pedagogía, didáctica y profesionalización docente de acuerdo al Reglamento de la presente Ley, caso contrario se dará por terminado su nombramiento provisional.”</p>

Fuente: LOEI, 2011; Ley Orgánica Reformativa a la LOEI, 2015.

<sup>53</sup> El Acuerdo Ministerial Nro. 87 de enero del 2015 regula la implementación y cumplimiento del año de servicio rural, requisito obligatorio para los docentes con nombramiento.

#### Anexo 4. Presupuesto codificado y devengado del proyecto de inversión “SíProfe”

Actividad del SiProfe	Codificado (Dólares)	Devengado (Dólares)
Capacitación docente	1.369.878,4	460.434,4
Formación continua	297.782,0	237.218,8
Inducción docente	4.243.975,5	788.759,5
<b>Total 2010</b>	<b>5.911.635,9</b>	<b>1.486.412,7</b>
Formación inicial	585.228,3	535.315,0
Implementado el programa de inducción	466.141,0	199.264,5
Plan nacional de capacitación	6.096.732,2	2.371.476,0
Programa nacional de registro, seguimiento y evaluación	54.787,9	9.787,9
<b>Total 2011</b>	<b>7.202.889,4</b>	<b>3.115.843,3</b>
Formación inicial	142.830,8	85.092,9
Implementado el programa de inducción	978.878,2	519.894,5
Plan nacional de capacitación	9.613.045,0	2.999.460,1
Programa nacional de registro seguimiento y evaluación	61.029,0	14.859,4
<b>Total 2012</b>	<b>10.795.782,9</b>	<b>3.619.306,9</b>
Formación inicial	88.059,1	78.821,9
Implementado del programa de inducción	139.602,1	135.540,9
Plan nacional de capacitación	4.804.245,7	2.607.840,9
Programa nacional de registro seguimiento y evaluación	29.999,2	29.999,2
<b>Total 2013</b>	<b>5.061.906,2</b>	<b>2.852.202,9</b>
Formación inicial	15.777.212,3	15.643.948,3
Implementado el programa de inducción	163.125,0	136.478,0
Plan nacional de capacitación	1.175.461,6	1.138.942,8
<b>Total 2014</b>	<b>17.115.798,9</b>	<b>16.919.369,2</b>
Fortalecer los procesos de sistema integral de desarrollo profesional	55.338,1	54.853,8
Implementado el programa de inducción	43.560,0	
Incrementar cobertura a los actores del sistema educativo con cursos de inducción formación continua	1.299.487,8	1.299.487,8
Mejorar la calidad de la oferta del sistema de desarrollo profesional	7.968,2	7.968,2
Plan nacional de capacitación	433.810,7	
<b>Total 2015</b>	<b>1.840.164,8</b>	<b>1.362.309,8</b>
<b>Total proyecto SíProfe</b>	<b>47.928.178,1</b>	<b>29.355.444,7</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2018.

### Anexo 5. Requisitos para los concursos de méritos y oposición

#### Normativa vigente hasta el 2011

Reglamento General a la Ley de Carrera Docente 1991 Bases del Concurso	Decreto Ejecutivo 1563, de junio del 2006	Reformas al Reglamento General a la Ley de Carrera Docente, 2007
Participar y triunfar en los correspondientes concursos de merecimientos y de oposición.	Quienes aspiren a ingresar al Magisterio previamente deberán inscribirse y aprobar la capacitación y pruebas de selección para ingresar a un registro de candidatos elegibles (Art. 1).	En los concursos de méritos y oposición, serán seleccionados de manera prioritaria quienes tengan su domicilio y residan en el lugar para el que se promueva el concurso. Sólo cuando no hubiere aspirantes domiciliados en el lugar en donde exista la vacante, se considerará la participación de docentes domiciliados en otros lugares (Junio 2007).
Art. 12. Tabla de puntuación de los <i>títulos</i> (se consideran los títulos de bachillerato).		La clasificación de títulos para el ejercicio docente será acorde a lo establecido en el Artículo 44 de la Ley de Educación Superior. (Nov 2007) <i>LOES Art. 44.</i> - Los niveles de formación que imparten las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior son: a) Nivel técnico superior b) Tercer nivel c) Cuarto nivel o de posgrado
Art.13. Puntuación por <i>experiencia</i>		
Art. 14. Puntuación de otros <i>méritos</i> , tales como: cursos en el área docente; obras; haber trabajado en la Amazonía o en la región Insular		Para acreditar los cursos en el área docente efectuados en el país o en el exterior, serán válidos únicamente los documentos certificados. Los libros publicados serán reconocidos siempre que constituyan un aporte a alguna de las ramas curricular. La calificación de estos méritos profesionales no podrá superar el 50% de la calificación del título de mayor jerarquía del candidato. (Nov 2007)
Art.20 <i>Pruebas de oposición</i>		

Fuente: Reglamento General a la Ley de Carrera Docente, 1991; Decreto Ejecutivo 1563, 2006; Reformas al Reglamento General a la Ley de Carrera Docente, 2007.

#### Normativa vigente 2011-2015

<b>LOEI</b> <b>Bases del concurso</b>
<p><b>Art. 100. Candidatos elegibles.</b> La Autoridad Educativa Nacional creará y organizará un registro de candidatos elegibles para llenar las vacantes. Se denomina candidato elegible al aspirante a docente que aprobó las pruebas definidas por la Autoridad Educativa Nacional.</p>
<p><b>Art. 101. Bases del concurso</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rendirán pruebas de conocimientos generales y específicos respecto de la materia de la vacante a llenar y del nivel, especialidad respectiva y el dominio de un idioma ancestral en el caso de instituciones interculturales bilingües.</li> <li>2. Sumará la calificación de los méritos</li> <li>3. Los procedimientos específicos y la metodología serán determinados por el respectivo Reglamento y las regulaciones de la Autoridad Educativa Nacional</li> <li>4. Convocará a los candidatos finalistas a una clase demostrativa y entrevista en el establecimiento educativo en el cual se esté concursando. La autoridad máxima del establecimiento educativo, con la participación del gobierno escolar, coordinará la conformación del jurado.</li> <li>5. Se garantiza el derecho a la apelación (30 días)</li> </ol>
<p><b>Art. 102. Méritos:</b> Se toma en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Títulos</li> <li>2. Experiencia docente</li> <li>3. Las investigaciones, publicaciones, obras y aportes a la ciencia y la cultura</li> <li>4. Procesos de capacitación, y cursos de profesionalización relacionados con la materia para la cual se concursa</li> </ol>
<p><b>Art. Elegibilidad preferente:</b> Se consideran de forma preferente a los candidatos elegibles los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que tengan su domicilio y residen donde se exista la vacante</li> <li>2. Docentes que hayan laborado más de dos años en la zona rural</li> <li>3. Mujeres jefe de familia</li> <li>4. Docentes que tengan algún tipo de discapacidad</li> </ol>

Fuente: LOEI, 2011

<b>Reglamento General a la LOEI</b>
<p><b>Elegibilidad</b></p>
<p><b>Art. 265.</b> Para ser candidatos elegibles, los aspirantes al ingreso, traslado o promoción en el sistema educativo público deben inscribirse y obtener una clave de registro en el Sistema de Información implementado y administrado por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional, registrar o actualizar sus datos, cargar los documentos digitalizados que respalden la información ingresada, <i>y aprobar la prueba psicométrica y las pruebas estandarizadas validadas por dicha Autoridad.</i></p> <p>Se denomina "candidato elegible" al aspirante que haya aprobado la prueba psicométrica y que haya obtenido un puntaje igual o mayor al setenta por ciento</p>

(70 %) en las pruebas estandarizadas definidas por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional.
Art. 266. Los candidatos elegibles para el ingreso al magisterio fiscal en zonas urbanas deben completar el año de servicio rural docente obligatorio.
Art 267. <i>La prueba psicométrica</i> se aplica para obtener un marco de referencia sobre el potencial intelectual y la personalidad del candidato, en relación con el perfil de la vacante que está en concurso
Art. 265. Los aspirantes que desearan ocupar una vacante en la especialidad de lengua extranjera, deberán rendir una prueba estandarizada internacional que acredite que el candidato posee, como mínimo, el nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas o su equivalente.
Art. 277. Los aspirantes que ingresarán a la carrera educativa pública o los docentes con nombramiento fiscal que optarán por un traslado o promoción y que, en ambos casos, hubieren obtenido la elegibilidad, podrán inscribirse en el respectivo concurso de méritos y oposición.
<p><b>Art. 282. Calificación: fase de mérito y oposición</b></p> <p><b>Fase de oposición: corresponde 65%</b> Incluye pruebas de elegibilidad (60 %) + la clase demostrativa (5%)</p> <p><b>Fase de méritos: corresponde el 35%</b> Títulos (25%)+ Experiencia docente (5%) + Las investigaciones, publicaciones, obras y aportes a la ciencia y la cultura (3%) + Procesos de capacitación, y cursos de profesionalización relacionados con la materia para la cual se concurra (2%). Los puntajes están normados en el Acuerdo Ministerial Nro. 0249-13</p>
<p><b>Art. 290. Bonificación por méritos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los candidatos elegibles que residieren en la localidad donde existiere la vacante;</li> <li>2. Los candidatos elegibles que presentaren alguna discapacidad que no impidiere el desempeño de la función,</li> <li>3. Los candidatos elegibles que se encontraren prestando sus servicios bajo la modalidad de contrato por más de cuatro (4) años</li> <li>4. Los candidatos elegibles que se hallaren prestando sus servicios bajo la modalidad de contrato por más de dos (2) años en el mismo establecimiento cuya vacante estuviere en concurso;</li> <li>5. Educadores comunitarios que, a la fecha de entrada en vigencia de la LOEI, cumplieren con los requisitos previstos para el ingreso a la carrera educativa pública y que pudieren certificar que colaboraron en el sistema educativo y que obtuvieron título profesional en materia educativa; y,</li> <li>6. Los candidatos elegibles que hubieren renunciado a un nombramiento del Ministerio de Educación, y que probaren debidamente su condición de migrantes.</li> </ol>

Fuente: Reglamento a la LOEI, 2012

## Anexo 6. Oferta de los cursos de capacitación docente

Categoría	Curso*
Inducción	Orientación y acogida a nuevos docentes Educación Inicial
	Orientación y acogida a nuevos docentes de EGB y Bachillerato
Remediales	Evaluación y Aprendizaje
	Pedagogía y Didáctica
	Tecnologías de la Información y la Comunicación II
	Gestión pedagógica para directivos
	Apoyo y seguimiento en aula para directivos
	Liderazgo educativo para directivos
	Didáctica de la Lengua EGB
	Didáctica de Ciencias Sociales EGB
	Didáctica del Pensamiento Crítico
	Lectura Crítica 1
	Lectura Crítica 2
	Lectura Crítica 3
	Interculturalidad y educación
	Adaptaciones curriculares para estudiantes con necesidades especiales
	Género y educación
	Educación para la sexualidad
	Fomento del Buen Vivir
	Desarrollo de capacidades y emprendimiento para jóvenes-bachillerato
	Gestión de riesgos
	Ambientes de aprendizaje para Educación Inicial
Inclusión Educativa	
Complementarios	Bachillerato General Unificado
	Bachillerato Técnico
	Actualizaciones curriculares

Fuente: Mineduc 2013b, 19

\* No se tuvo acceso a los criterios de priorización de los cursos ofertados cada año, no obstante uno de las prioridades es la programación de cursos remediales que mejoren los resultados de los procesos de evaluación docente (Mineduc 2013b, 24; Mineduc 2010c, 14).

## Anexo 7. Requisitos para el programa de becas “Enseña Inglés”

<b>Capacitación TELS</b>	<b>Maestría en currículo e instrucción TELS</b>
Ser ciudadano ecuatoriano	Ser ciudadano/a ecuatoriano/a
Tener hasta 45 años en el momento de postular	
<b>Contar con:</b> título académico de tercer o cuarto nivel o ser egresado de Licenciatura de Ciencias de la Educación, con especialización en idioma inglés o título a fin a la enseñanza en el idioma inglés; o	<b>Contar con:</b> título académico de tercer nivel en Ciencias de la Educación, con especialización en idioma inglés, o título a fin a la enseñanza en el idioma inglés
<b>Contar con:</b> título académico de tercer nivel en cualquier otra carrera, con experiencia mínima de un año en la enseñanza del inglés en nivel primario, medio o superior de educación, en los últimos tres años.	<b>Contar con:</b> Título académico de tercer nivel en cualquier otra carrera, con experiencia mínima de un año en la enseñanza del inglés en nivel primario, medio o superior de educación, en los últimos tres años.
	Certificado vigente que acredite el nivel de conocimiento de inglés. Se aceptan los siguientes exámenes y puntajes mínimos: KSU English Proficiency Test: 57 puntos en las secciones de Structure, Reading y Listening; y; 39 en Essay . iBT-TOEFL: 20 puntos en las secciones de reading, Writing y Listening. PBT-TOEFL: 55 puntos en las secciones de Reading, Writing y Listening IELTS: 6.5 puntos en las secciones de Reading, Writing y Listening. PEARSON Test of English: 58puntos en las secciones de Reading, Writing y Listening
	Institución de Educación Superior con las que SENESCYT mantenga convenios de cooperación para el desarrollo de este programa.
No mantener obligaciones vencidas o glosas con instituciones del sector público, tanto como deudor y/o garante.	No mantener obligaciones vencidas o glosas con instituciones del sector público, tanto como deudor y/o garante.
No ser contratista incumplido o adjudicatario fallido del Estado.	No ser contratista incumplido o adjudicatario fallido del Estado.
Compromiso de retornar al Ecuador para cumplir con el periodo de compensación, una vez culminados los estudios en el extranjero.	Retornar al Ecuador para cumplir con el periodo de compensación, una vez culminados los estudios en el extranjero.
En caso de tener discapacidad calificada por la entidad competente	En caso de tener discapacidad calificada por la entidad competente

Fuente: Reglamento para el programa de becas enseña inglés, de la (Senescyt), Registro Oficial Suplemento 117 de 6 de noviembre de 2013.

## Anexo 8. Requisitos para la recategorización en el escalafón docente

### Categoría de ingreso G

Categoría de ingreso	Categoría propuesta	Título académico	Tiempo de servicio	Requisito de desarrollo profesional	Evaluación del desempeño
G	F	Licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia	4 año	Curso de actualización docente	Aprobar
G	E	Licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia	8 años	Curso de actualización docente	Aprobar
G	D	Título de cuarto nivel relacionado a educación	12 años	Curso de actualización docente	Aprobar
G	C	Título de licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia	16 años	Curso de actualización docente	Aprobar
G	B	Maestría en el ámbito educativo	20 años	Curso de actualización docente	Aprobar (muy buena)
G	A	Maestría en el ámbito educativo	24 años	Curso de actualización docente	Aprobar (excelente)

### Categoría de ingreso I

Categoría de ingreso	Categoría propuesta	Título académico	Tiempo de servicio	Requisito de desarrollo profesional	Evaluación del desempeño
I	H	Título de profesor, tecnología en áreas de educación Especial o profesionales en otras disciplinas	4 años	Curso de actualización docente	Aprobar
I	G	Título de profesor, tecnólogo en áreas de educación especial o profesionales de otras disciplinas	8 años	Curso de actualización docente	Aprobar
I	F	Título de profesor, tecnólogo en áreas de educación especial o profesionales de otras	12 años	Curso de actualización docente	Aprobar

		disciplinas			
I	E	Título de profesor, tecnólogo en áreas de educación especial o profesionales de otras disciplinas	16 años	Curso de actualización docente	Aprobar
I	D	Título de cuarto nivel relacionado a educación	20 años	Curso de actualización docente	Aprobar
I	C	Título de profesor, tecnólogo en áreas de educación especial o profesionales de otras disciplinas	24 años	Curso de actualización docente	Aprobar
I	B	Maestría en el ámbito educativo	28 años	Curso de actualización docente	Aprobar (muy buena)
I	A	Maestría en el ámbito educativo	32 años	Curso de actualización docente	Aprobar (excelente)

### Categoría de ingreso J

<b>Categoría de ingreso</b>	<b>Categoría propuesta</b>	<b>Título académico</b>	<b>Tiempo de servicio</b>	<b>Requisito de desarrollo profesional</b>	<b>Evaluación del desempeño</b>
J	I	Profesor, tecnólogo en áreas de educación Especial o profesionales en otras disciplinas	No aplica	No aplica	Aprobar
J	G	Licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia	8 años	Curso de actualización docente	Aprobar

Fuente: Mineduc 2018c

## Anexo 9. Requisitos para ascenso de categoría en el escalafón docente

### Requisitos de ascenso para los docentes que su categoría de ingreso fuera la G

Categoría actual/categoría de ascenso	Título académico	Tiempo de servicio	Requisito de desarrollo profesional	Evaluación del desempeño
G/F	Licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia	4 años	300 horas de formación continua en los últimos 4 años, o 4 publicaciones en revistas indexadas en los últimos 4 años, o un proyecto de innovación pedagógica o la combinación entre horas de formación continua y publicaciones, en la cual 83 horas de capacitación equivalen a un publicación en revista indexada y viceversa	Aprobar
F/E	Licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia	8 años		Aprobar
E/D	Título de cuarto nivel relacionado a educación	12 años		Aprobar
D/C	Licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia	16 años		Aprobar
C/B	Maestría en el ámbito educativo	20 años		Aprobar (muy buena)
B/A	Maestría en el ámbito educativo	24 años		Aprobar (excelente)

### Requisitos de ascenso para los docentes que su categoría de ingreso fuera la I

Categoría actual/categoría de ascenso	Título académico	Tiempo de servicio	Requisito de desarrollo profesional	Evaluación del desempeño
I/H	Profesor, tecnólogo en áreas de educación Especial o profesionales en otras disciplinas	4 años	300 horas de formación continua en los últimos 4 años, o 4 publicaciones en revistas indexadas en los últimos 4 años, o un proyecto	Aprobar
H/G	Profesor, tecnólogo en áreas de educación Especial o profesionales en otras	8 años		Aprobar

	disciplinas		de innovación pedagógica o la combinación entre horas de formación continua y publicaciones, en la cual 83 horas de capacitación equivalen a un publicación en revista indexada y viceversa	
G/F	Profesor, tecnólogo en áreas de educación Especial o profesionales en otras disciplinas	12 años		Aprobar
F/E	Profesor, tecnólogo en áreas de educación Especial o profesionales en otras disciplinas	16 años		Aprobar
E/D	Título de cuarto nivel relacionado a educación	20 años		Aprobar
D/C	Profesor, tecnólogo en áreas de educación Especial o profesionales en otras disciplinas	24 años		Aprobar
C/B	Maestría en el ámbito educativo	28 años		Aprobar (muy buena)
B/A	Maestría en el ámbito educativo	32 años		Aprobar (excelente)

**Requisitos de ascenso para los docentes que su categoría de ingreso fuera la J**

<b>Categoría actual/categoría de ascenso</b>	<b>Título académico</b>	<b>Tiempo de servicio</b>	<b>Requisito de desarrollo profesional</b>	<b>Evaluación del desempeño</b>
J/I	Profesor, tecnólogo en áreas de educación Especial o profesionales en otras disciplinas	No aplica	No aplica	No aplica
	Licenciado en ciencias de la educación o profesionales de otras disciplinas con posgrado en docencia			

Fuente: Mineduc, 2018d

### Anexo 10. Bonificación económica por acogimiento al proceso de jubilación

Año 2008	Años de servicio en el magisterio			
	Más de 40 años	Entre 35 y 39 años	Entre 30 y 34 años	Menos de 30
Más de 80 años	\$ 24.000	\$ 21.600	\$ 19.200	\$ 16.800
Entre 75 y 79 años	\$ 21.600	\$ 19.200	\$ 16.800	\$ 14.400
Entre 70 y 74 años	\$ 19.200	\$ 16.800	\$ 14.400	\$ 12.000
Entre 65 y 69 años	\$ 16.800	\$ 14.400	\$ 12.000	\$ 12.000
Menos de 65 años	\$ 14.400	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000

Año 2009	Años de servicio en el magisterio			
	Más de 40 años	Entre 35 y 39 años	Entre 30 y 34 años	Menos de 30
Más de 80 años	\$ 20.000	\$ 18.000	\$ 16.000	\$ 14.000
Entre 75 y 79 años	\$ 18.000	\$ 16.000	\$ 14.000	\$ 12.000
Entre 70 y 74 años	\$ 16.000	\$ 14.000	\$ 12.000	\$ 12.000
Entre 65 y 69 años	\$ 14.000	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000
Menos de 65 años	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000

Año 2010	Años de servicio en el magisterio			
	Más de 40 años	Entre 35 y 39 años	Entre 30 y 34 años	Menos de 30
Más de 80 años	\$ 16.000	\$ 14.400	\$ 12.800	\$ 12.000
Entre 75 y 79 años	\$ 14.400	\$ 12.800	\$ 12.000	\$ 12.000
Entre 70 y 74 años	\$ 12.800	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000
Entre 65 y 69 años	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000
Menos de 65 años	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 12.000

Fuente: Reformas al Reglamento General a la Ley de Carrera Docente, Junio del 2008 (Art. 1).

**Anexo 11. Estructura del MEC para el diseño e implementación de la PRCD, vigente hasta el 2010.**

<b>Subsecretaría de Educación</b>
<b>Funciones:</b>
f) Dirigir e implementar el subsistema de formación docente y mejoramiento profesional de los recursos humanos del sistema educativa nacional
<b>1. Dirección nacional de desarrollo profesional</b>
Proponer las políticas generales de formación de maestros de formación básica, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos del sector educativo y cultural
Planificar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar los procesos de formación, capacitación y perfeccionamiento docente y cultural
Celebrar convenios nacionales o internacionales para la ejecución de programas de formación, de capacitación y perfeccionamiento docente
Investigar y diagnosticar las necesidades de formación, capacitación, y perfeccionamiento docente
<b>1.1 División de Formación docente</b>
Diseñar el currículo para formación docente pre-servicio y en servicio
Organizar, dirigir, supervisar y evaluar la formación docente pre-servicio y en servicio
Investigar y diagnosticar las necesidades de formación, capacitación y perfeccionamiento docente, en los Institutos pedagógicos (IPED) en coordinación con la dirección provincial
Asesorar al personal de los IPED en relación con el desarrollo curricular
Elaborar los documentos técnicos y recursos didácticos que aseguren el más alto grado de cualificación a los procesos de formación docente pre-servicio y en servicio
Promover investigaciones pedagógicas en los IPED y sus escuelas de práctica
<b>1.2 División de Capacitación y Perfeccionamiento Docente</b>
Organizar, dirigir, supervisar y evaluar la las acciones de perfeccionamiento y capacitación de los recursos humanos del sector educativo
Elaborar los programas específicos anuales de perfeccionamiento y capacitación docente, de conformidad con los lineamientos dirección de desarrollo profesional
Determinar los contenidos para los cursos de perfeccionamiento y capacitación docente de conformidad con las necesidades prácticas de los maestros y en concordancia con el currículo
Asesorar, controlar y evaluar el desarrollo académico y administrativo de los cursos de perfeccionamiento y capacitación
Emitir criterios previos a la celebración de convenios de cooperación con instituciones educativas para la ejecución de los proyectos de perfeccionamiento y capacitación docente
Determinar el número de cursos anuales de perfeccionamiento y capacitación que se ofrecerá al magisterio
<b>2. Dirección Nacional de Educación Regular y Especial</b>
<b>2.1 División de escalafón</b>
Recopilar información del escalafón y registro de profesionales del país
Organizar las hojas de vida profesionales del personal que se encuentra bajo la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional
Expedir acuerdos para ascensos de categoría de conformidad a la Ley y reglamento

Fuente: MEC, 1996

**Anexo 12. Estructura del Mineduc para el diseño e implementación de la PRCO, vigente hasta el 2015**

Estatuto 2010	Estatuto 2012
	<b>Viceministerio de Educación</b>
<b>Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativa</b>	
<b>Misión</b>	
Desarrollar y garantizar un sistema integral, inclusivo, intercultural e innovador de formación inicial, de inserción para nuevos educadores y de formación continua para educadores en ejercicio, que eleve y sostenga la calidad de su desempeño e incida en el desarrollo integral de los estudiantes	Desarrollar y garantizar un <i>Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo</i> , inclusivo, intercultural e innovador de formación inicial, de inserción para nuevos educadores y de formación continua para educadores en ejercicio, que eleve y sostenga la calidad de su desempeño e incida de manera significativa en el desarrollo integral de los estudiantes.
<b>Dirección de Formación Inicial e Inducción profesional</b>	
Implementar un sistema integral, inclusivo, intercultural e innovador de formación inicial y de inserción para nuevos educadores que eleve y sostenga la calidad de su desempeño e incida de manera significativa en el desarrollo integral de los estudiantes.	
<b>Principales atribuciones</b>	
Definir estándares y lineamientos para programas de inducción e ingreso al magisterio	Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Desarrollo Profesional Educativo estándares y lineamientos de programas de inducción
Supervisar los lineamientos de formación, investigación y vinculación con las IES en los que se refiere al desarrollo profesional educativo	Supervisar los lineamientos de formación, investigación y vinculación con las IES en los que se refiere al desarrollo profesional educativo
Diseñar programas de inducción	Diseñar programas de inducción
Ajustar periódicamente los estándares de programas de inducción	Aportar a la Dirección Nacional de Estándares Educativos insumos provenientes de la aplicación de programas de formación inicial e inducción que sirvan para la revisión periódica de los estándares de desempeño profesional
Definición de los requisitos de ingreso al magisterio	Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Desarrollo Profesional la definición de requerimientos para las personas que aspiran a ingresar al magisterio fiscal
<b>Dirección nacional de formación continua</b>	
<b>Misión</b>	

Implementar un sistema integral, inclusivo, intercultural e innovador de formación continua para educadores en ejercicio, que incida de manera significativa en el desarrollo integral de los estudiantes	
<b>Principales atribuciones</b>	
Definir los parámetros para el diseño e implementación del sistema de formación continua	Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Desarrollo Profesional parámetros para el diseño e implementación del Sistema de Formación Continua de acuerdo a las necesidades detectadas por los sistemas de información del Ministerio de Educación
Ajustar periódicamente los estándares del sistema de formación continua	Aportar a la Dirección Nacional de Estándares Educativos insumos provenientes de la aplicación de programas de formación continua y criterios técnicos que sirvan para la revisión periódica de los estándares de desarrollo profesional
Diseñar e implementar los sistemas de evaluación de todos los componentes de los programas de formación continua	Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Desarrollo Profesional el diseñar e implementación de los sistemas de evaluación de todos los componentes de los programas de formación continua
Coordinar con el INEVAL el uso de los estándares de desempeño profesional, como referente de los procesos de evaluación a los educadores en ejercicio	Coordinar con la Dirección Nacional de Estándares Educativos el uso de los estándares de desempeño profesional como referente de los procesos de evaluación a los educadores en ejercicio
	<b>Dirección de nacional de carrera profesional educativa (creada 2012)</b>
	<b>Misión</b>
	Planificar, organizar, liderar y controlar el ingreso al sistema educativo fiscal y el desarrollo de planes de carrera para los profesionales educativos, garantizando sus posibilidades de crecimiento personal y su contribución a los objetivos ministeriales, mediante parámetros de formación, capacitación, certificación, méritos y desempeños.
	<b>Principales atribuciones</b>
	Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Desarrollo Profesional Educativo políticas, lineamientos y normativas para el ingreso de docentes, concurso de autoridades y especialistas educativos requeridos por las instituciones educativas fiscales y otras instancias del Sistema Nacional de Educación

	Planificar y diseñar los procedimientos de convocatoria de los concursos de méritos y oposición
	Desarrollar y administrar el sistema de categorización de las y los docentes pertenecientes a la carrera docente pública, según sus funciones, títulos, desarrollo profesional, tiempo de servicio y resultados en los procesos de evaluación, implementados por el Instituto Nacional de Evaluación
	Ajustar periódicamente las condiciones de ascensos de categoría de acuerdo a las experiencias de implementación del escalafón
	Diseñar un sistema de estímulos y promociones para los profesionales que prestan servicio en el sistema educativo articulado al sistema de escalafón

Fuente: Mineduc 2010a; Mineduc 2012c.

**Anexo 13. Estudiantes de la UNAE por lugar de procedencia, 2015**

Provincial	2015		Total
	Estudiantes	Porcentaje	
Azuay	156	38%	156
Cañar	85	21%	85
Pichincha	48	12%	48
Guayas	23	6%	23
Loja	21	5%	21
El Oro	17	4%	17
Manabí	10	2%	10
Chimborazo	8	2%	8
Morona Santiago	8	2%	8
Imbabura	7	2%	7
Los Ríos	7	2%	7
Esmeraldas	3	1%	3
Santa Elena	3	1%	3
Sucumbíos	3	1%	3
Tungurahua	3	1%	3
Cotopaxi	2	0%	2
Santo Domingo	2	0%	2
Otra	2	0%	2
Carchi	1	0%	1
Zamora Chinchi	1	0%	1
Napo		0%	0
<b>Total</b>	<b>410</b>	<b>100%</b>	<b>410</b>

Fuente: UNAE 2015b, 14-15

**Anexo 14. Docentes que ingresaron al magisterio por los concursos “Quiero ser Maestro (QSM) 2012-2015”**

Provincia	2012	2013	2014	2015	Total general	%
	QSM 1	QSM 2	QSM 3	QSM 4		
Azuay	749	259	1.219	397	2.624	6,90%
Bolívar	136	109	86	90	421	1,10%
Cañar	49	43	289	99	480	1,30%
Carchi	82	17	135	34	268	0,70%
Chimborazo	229	63	608	212	1.112	2,90%
Cotopaxi	149	175	367	235	926	2,40%
El oro	285	178	977	250	1.690	4,50%
Esmeraldas	150	123	156	156	585	1,50%
Galápagos	10	3	9		22	0,10%
Guayas	2.390	2.563	1.977	674	7.604	20,10%
Imbabura	420	167	429	233	1.249	3,30%
Loja	464	145	823	167	1.599	4,20%
Los Ríos	565	1.244	719	370	2.898	7,70%
Manabí	1.883	2.007	1.138	657	5.685	15,00%
Morona Santiago	71	51	91	77	290	0,80%
Napo	63	31	68	34	196	0,50%
Orellana	20	19	45	58	142	0,40%
Pastaza	71	18	65	26	180	0,50%
Pichincha	1.745	1.149	1.516	1.259	5.669	15,00%
Santa Elena	165	301	202	138	806	2,10%
Santo Domingo de los Tsáchilas	313	415	539	287	1.554	4,10%
Sucumbíos	43	30	31	35	139	0,40%
Tungurahua	339	400	240	245	1.224	3,20%
Zamora Chinchipe	99	60	265	93	517	1,40%
<b>Total</b>	<b>10.490</b>	<b>9.570</b>	<b>11.994</b>	<b>5.826</b>	<b>37.880</b>	<b>100%</b>

Fuente: Mineduc 2018e.

**Anexo 15. Déficit/superávit de docentes por provincia, 2015**

<b>Localidad</b>	<b>Desagregación</b>	<b>Déficit / Superávit de Docentes</b>
	<b>Nacional</b>	-7.507
<b>Provincia</b>	Loja	537
	Azuay	506
	Zamora Chinchipe	122
	Cotopaxi	89
	El Oro	32
	Galápagos	17
	Los Ríos	-63
	Pastaza	-78
	Cañar	-82
	Carchi	-117
	Bolívar	-208
	Orellana	-212
	Tungurahua	-223
	Morona Santiago	-258
	Napo	-272
	Santo Domingo de los Tsáchilas	-277
	Santa Elena	-312
	Sucumbíos	-407
	Manabí	-413
	Chimborazo	-420
Imbabura	-427	
Pichincha	-694	
Guayas	-1.228	
Esmeraldas	-1.816	

Fuente: Mineduc 2017, 246

**Anexo 16. Docentes capacitado por provincia, 2015**

<b>Provincia</b>	<b>Total de docentes</b>	<b>Docentes capacitados</b>	<b>% de docentes capacitados</b>
Pichincha	21.424	17.850	83,3%
Tungurahua	5.169	1.656	32,0%
Manabí	16.766	4.458	26,6%
Santo Domingo de los Tsáchilas	4.847	1.230	25,4%
Zamora Chinchipe	2.241	481	21,5%
Los Ríos	8.104	1.719	21,2%
Chimborazo	6.545	1.342	20,5%
Loja	7.496	1.536	20,5%
El Oro	7.330	1.450	19,8%
Santa Elena	2.869	555	19,3%
Imbabura	4.886	937	19,2%
Azuay	8.406	1.559	18,5%
Cañar	3.233	478	14,8%
Guayas	26.760	3.770	14,1%
Cotopaxi	5.385	746	13,9%
Pastaza	1.964	217	11,0%
Carchi	2.372	258	10,9%
Esmeraldas	7.226	755	10,4%
Napo	2.702	232	8,6%
Morona Santiago	2.999	254	8,5%
Bolívar	2.935	226	7,7%
Sucumbíos	2.942	213	7,2%
Orellana	2.713	132	4,9%
Galápagos	398	11	2,8%
Zonas no delimitadas	390	7	1,8%
<b>Total</b>	<b>158.102</b>	<b>42.072</b>	

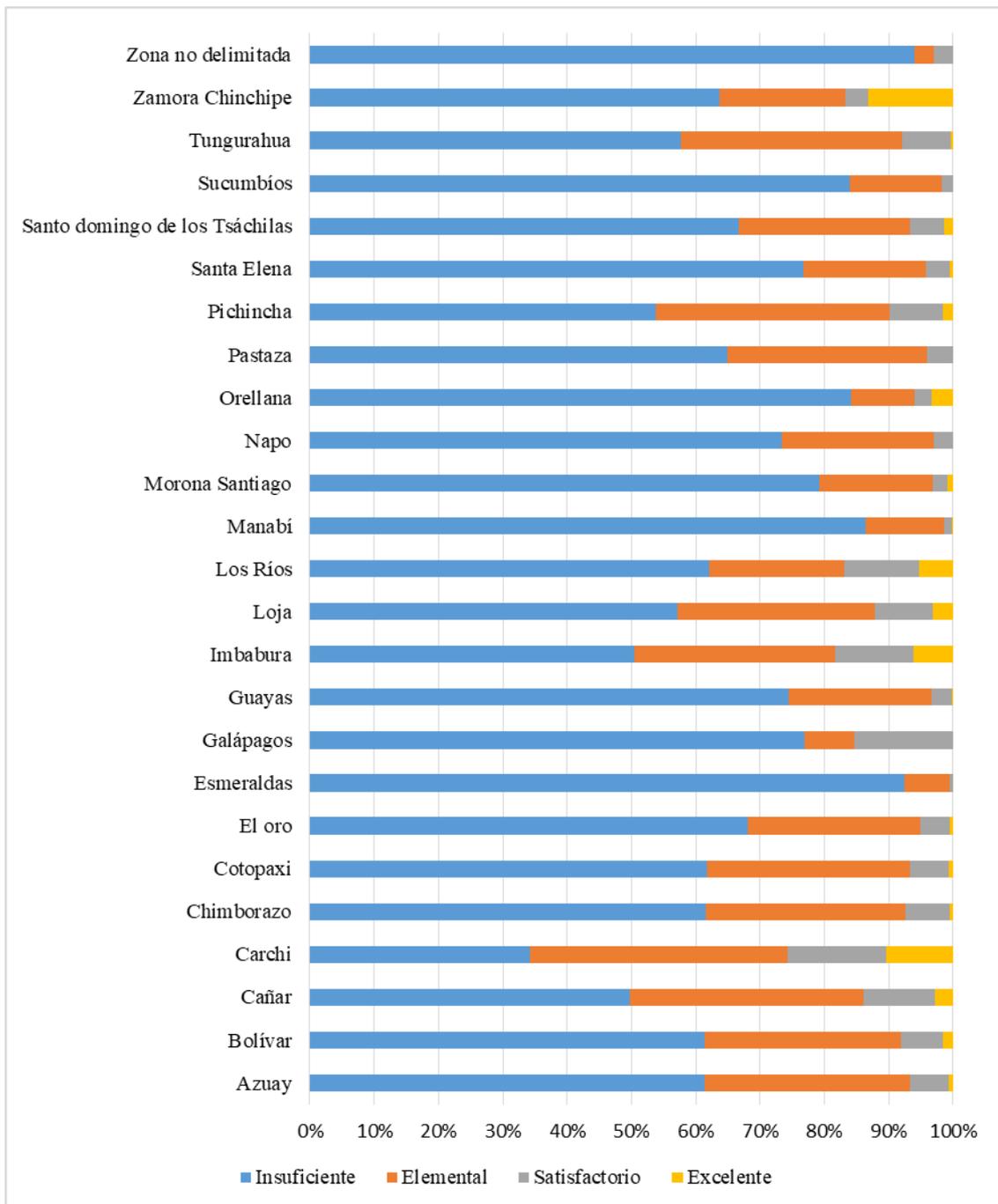
Fuente: Mineduc 2016c, 245; Mineduc 2018f

**Anexo 17. Porcentaje de docentes capacitados por autoidentificación étnica**

<b>Año</b>	<b>Blanca</b>	<b>Indígena</b>	<b>Mestiza</b>	<b>Montubio</b>	<b>Negra</b>	<b>No Registrado</b>	<b>Total</b>
<b>2008</b>	1,35%	0,87%	34,73%	0,17%	0,32%	62,56%	100,00%
<b>2009</b>	2,21%	1,13%	39,37%	0,20%	0,17%	56,92%	100,00%
<b>2010</b>	3,56%	2,18%	39,78%	0,20%	0,26%	54,01%	100,00%
<b>2011</b>	7,06%	3,98%	86,24%	0,26%	2,38%	0,09%	100,00%
<b>2012</b>	6,58%	4,81%	85,17%	0,27%	1,42%	1,74%	100,00%

Fuente: Mineduc 2013b, 5

## Anexo 18. Resultados de las pruebas “Ser maestro recategorización 2015”, sostenimiento fiscal



Fuente: Ineval 2018

## Lista de referencias

- Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. 2010. “El enfoque de redes”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 139-167. Buenos Aires: Westview Press.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. “Estudio introductorio”. En *El estudio de las Políticas Públicas*, 15-74. México: México D.F.
- Alianza País. 2006. *Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011. Un gran paso para la transformación radical del Ecuador*. Quito: Alianza País.
- Araujo, María Caridad, Pedro Carneiro, Yyannú Cruz-Aguayo y Norbert Schady. 2016. “Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten”. *The Quarterly Journal of Economics* 2016:1415-1453. doi:10.1093/qje/qjw016.
- Araujo, María Daniela. 2009. “¿Cómo usar el Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas –SER para mejorar la calidad del sistema educativo ecuatoriano?”. Quito: Grupo Faro.
- Araujo, María Daniela y Daniela Bramwell. 2015. “Cambios en la política educativa en el Ecuador desde el año 2000”. Documento de trabajo, Unesco.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232430S.pdf>.
- Arcos, Carlos. 2008. “Política pública y reforma educativa en Ecuador”. En *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*, coordinado por Carlos Arcos y Betty Espinosa, 29-63. Quito: FLACSO Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaró: Asamblea Constituyente.
- \_\_\_\_\_. (2011) 2017. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito: Asamblea Nacional.
- \_\_\_\_\_. (2012) 2017. *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito: Asamblea Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación*. Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/35157-ley-de-creacion-de-la-universidad-nacional-de-educacion-un-0>.

- Ball, Deborah y David K. Cohen. 1999. "Developing Practice, Developing Practitioners. Toward a Practice-Based Theory of Professional Education". En *Teaching as the learning profession: Handbook of policy and practice*, 3-32. San Francisco: Jossey Bass.
- Ball Stephen J. 2010. "The teacher's soul and the terrors of performativity". *Journal of Education Policy* 2(18):215-228. DOI: 10.1080/0268093022000043065.
- Banco Mundial. 2005. *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Barber, Michael y Mona Mourshed. 2008. *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile: PREAL/McKinsey.
- Beech, Jason. 2007. "La internacionalización de las políticas educativas en América Latina". *Rev. Pensamiento Educativo* 1(40): 153-173.
- Bobrow, Davis B. 2006. "Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult" En *Handbook of Public policy*, editado por B. Guy Peters y Joan Pierre, 75-97. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Bourdieu, Pierre. (1989)1996. *The State Nobility. Elite School in the Field of Power*. Traducido por Lauretta C. Clough. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Capital cultural, escuela y espacio social*. Compilado y traducido por Isabel Jiménez. Madrid: Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_. (1979) 1996. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, 2da ed. México D.F.: Editorial Laia.
- Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. (1964) 2009. *Los Herederos: los estudiantes y la cultura*, 2da ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Bruns, Barba y Javier Luque. 2014. *Great Teachers. How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank Group.
- Buendía, Alejandro. 1998. "Estudio introductorio". En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, 5-32. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burgos, Elías, Gerardo Retamoso, Jaquelin Cruz Agudelo y María Andrea Murgueitio. 2007. "Génesis de una Teoría Educativa Civilizar". *Ciencias Sociales y Humanas* 12(7):151-169.

- Cejudo, Córdoba. 2006. "Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación". *Revista Española de Pedagogía*, 234 (64):365-380. <http://www.jstor.org/stable/23766074>.
- Cerrillo, Agustí. 2005. "La gobernanza hoy: introducción". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 11-35. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CES (Consejo de Educación Superior). 2015. *Propuesta del currículo genérico de las carreras de educación*. Quito: CES.  
[http://www.ces.gob.ec/doc/Talleres\\_Carrera\\_de\\_Educacion/Curriculo\\_Generico/curriculo%20genrico%20de%20las%20carreras%20de%20educacin.pdf](http://www.ces.gob.ec/doc/Talleres_Carrera_de_Educacion/Curriculo_Generico/curriculo%20genrico%20de%20las%20carreras%20de%20educacin.pdf).
- Cevallos Estarellas, Pablo. 2013. "¿Qué debe saber un docente y por qué? Definiciones esenciales en el proceso de cambio educativo en Ecuador". En *Saberes Docentes: Qué debe saber un docente y por qué*, 1era. ed., 99-108. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Cambiar la arquitectura institucional del sistema escolar para mejorar la calidad educativa en Ecuador. En *Hacia una sociedad educadora: Propuesta para el debate*, 54-74. Quito: Grupo Faro. <https://www.grupofaro.org/content/hacia-una-sociedad-educadora-propuestas-para-el-debate>.
- Cevallos Estarellas, Pablo y Daniela Bramwell. 2015. "Ecuador, 2007-2014: Attempting a Radical Educational Transformation". En *Education in South America*, 329-361. Londres/Nueva Delhi/Nueva York/Sidney: Bloomsbury.
- Chaudhury, Nazmul, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan y F. Halsey Rogers. 2006. "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries". *Journal of Economic Perspectives* 1(20): 91-116.
- Congreso Nacional del Ecuador. 1990. *Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional*. Quito: Registro Oficial.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional*. Quito: Decreto Ejecutivo Nro. 2257, Registro Oficial Suplemento Nro. 640.
- Considine, Mark, y Jenny M. Lewis. 1999. "Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks". *Public Administration Review* 6 (59): 467-480. <http://www.jstor.org/stable/3110295>.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand". *Public Administration Review* 2(63): 131-140.

- Creamer, Monserrat 2016. “Cambios educativos sostenibles a partir de innovaciones curriculares en la formación docente” En *Hacia una sociedad educadora: Propuesta para el debate*, 113-129. Quito: Grupo Faro. <https://www.grupofaro.org/content/hacia-una-sociedad-educadora-propuestas-para-el-debate>.
- Croll, Paul, Dorothy Abbott, Patricia Broadfoot, Marilyn Osborn y Andrew Pollard. 1994. “Teachers and education policy: Roles and models”. *British Journal of Educational Studies* 4(42):333-347. DOI: 10.1080/00071005.1994.9974007.
- De Leon, Peter. 2007. “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”. *Gestión y Política Pública* 1(6): 5-17.
- Del Río, Pablo. 2010. “Analysing the interactions between renewable energy promotion and energy efficiency support schemes: The impact of different instruments and design elements”. *Energy Policy* 38 (2010): 4978–4989.
- Educiudadanía. 2014. “Red ciudadana de acompañamiento al Plan Decenal de Educación”, acceso el 15 de mayo de 2018. <http://educiudadania.org/>
- \_\_\_\_\_. 2018. “Indicadores Política 7”, acceso el 15 de mayo de 2018. [educiudadania.org/politicas-del-pde/politica-7-revalorizacion-de-la-profesion-docente-desarrollo-profesional-condiciones-de-trabajo-y-calidad-de-vida/](http://educiudadania.org/politicas-del-pde/politica-7-revalorizacion-de-la-profesion-docente-desarrollo-profesional-condiciones-de-trabajo-y-calidad-de-vida/).
- Fabara, Eduardo. 2013. “Estado del arte de la formación docente en el Ecuador” *Cuadernos el Contrato Social por la Educación* (8): 29-102. Quito: Contrato Social por la Educación. <http://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/cuadernos/8.pdf>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Flacso Sede Ecuador.
- Freire, Paulo. (1969) 2005. *La educación como la práctica de la libertad*. México/España/Colombia: Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_. (1970) 2012. *Pedagogía del oprimido*, 2da ed. España: Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_. 2004a. *Cartas a quien pretende enseñar*, 2da ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- \_\_\_\_\_. 2004b. *Pedagogía de la autonomía: Saberes necesarios para la práctica educativa*. Sao Paulo: Paz e Terra S.A.
- Gentili, Pablo, Daniel Suarez, Florencia Stubrin y Julian Gindín. 2004. “Reforma educativa y luchas docentes en América Latina”. *Educ.Soc, Campina*, 89(25):1251-1274. <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22620.pdf>

- Glewwe, Paul, Nauman Ilias, y Michael Kremer. 2010. Teacher Incentives. *American Economic Journal: Applied Economics* 2(julio): 205-227.  
<http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/app.2.3.205>.
- Gundermann, Hans. 2001. "El método de los estudios de caso". En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en ciencias sociales*, coordinado por María Luis Tarrés, 249-284. México: El Colegio de México/Flacso México.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 3(25): 275-296.  
<http://www.jstor.org/stable/422246>.
- Hamre, Bridget, Robert Pianta, Jason Downer, Jamie DeCoster, Andrew Mashburn, Stephanie Jones, Joshua Brown, Elise Cappella, Marc Atkins, Susan Rivers, Marc Brackett y Aki Hamagami. 2013. "Teaching through Interactions: Testing a Developmental Framework of Teacher Effectiveness in over 4,000". *The Elementary School Journal* 4(113): 461-487.
- Hanushek, Eric y Steven G. Rivkin. 2006. "Teacher Quality". En *Handbook of the Economics of Education* (2):1052-1075. DOI: 10.1016/S1574-0692(06)02018-6.
- Harguindéguy, Jean Baptiste. 2015. *Análisis de las Política Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*, 1era. ed. Londres: The Macmillan Press Ltd.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 1(20): 127-144.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Science* 42 (2009): 73-89. DOI 10.1007/s11077-009-9079-1.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Designing Public. Principles and instruments*. Londres/Nueva York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2014. "From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance". *Policy Science* 3(45)45: 1-21. DOI 10.1007/s11077-014-9199-0.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2007. "Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry". *American Journal of Political Science* 3(51): 532-551.

- \_\_\_\_\_. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 1(11): 33-46. DOI:10.1080/13876980802648144.
- Howlett, Michael y Florian Kern. 2009. "Implementing Transition Management as Policy Reforms: a Case Study of the Dutch Energy Sector". *Policy Science* 42 (4): 391-408. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9099-x>.
- Howlett, Michael y Ishani Mukherjee. 2014. "Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types". *Politics and Governance* 2(2): 57-71.
- \_\_\_\_\_. 2016. "An Asian Perspective on Policy Instruments: Policy Styles, Governance Modes and Critical Capacity Challenges". *Journal of Public Administration* 1 (38): 24-42. DOI: 10.1080/23276665.2016.1152724.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'". *Policy and Society* 26(4): 1-18. [http://dx.doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](http://dx.doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- \_\_\_\_\_. 2013. "Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design". *Politics and Governance* 2(1): 170-182. DOI: 10.12924/pag2013.01020170.
- Howlett, Michael y M Ramesh. 1993. "Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience". *Policy Studies Review* 1-2 (12): 3-24. DOI: 10.1111/j.1541-1338.1993.tb00505.x.
- Howlett, Michael y Paul Lejano. 2012. "Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design". *Administration & Society* 20(10): 1-25. DOI: 10.1177/0095399712459725.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jeremy Rayner. 2014. "The Elements of Effective Program Design: A Two-Level Analysis". *Politics and Governance* 2(2): 1-12.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo. 2015a. "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy". *Policy & Politics* 2(43): 291-311. <http://dx.doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, M Ramesh, y Xun Wu. 2015b. "Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty". *Public Policy and Administration* 3-4(30): 209-220. DOI: 10.1177/0952076715593139.

- Ineval (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). 2016. *Retos educativos, retos hacia la excelencia*. Quito: Ineval.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Modelo de evaluación docente*. Quito: Ineval.
- \_\_\_\_\_. 2018. Ser Maestro Recategorización. Resultados de las pruebas recategorización 2015. <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/descarga-de-datos/>.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter Deleon. 2010. “La construcción social y el diseño de las políticas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 1ra ed., 99-136. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Ingram, Helen. M y Anne L. Schneider. 1997. *Policy Design for Democracy*. Kansas: University Press of Kansas.
- Isch, Edgar. 2010. “El gobierno de Correa y su conflicto con el magisterio”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Nuevo momento: acuerdo nacional por el cambio*, 10 (febrero-marzo 2010): 48-53. <http://hdl.handle.net/10469/4619>.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Las actuales propuestas y desafíos en educación: El caso ecuatoriano”. *Educ. Soc.* 115(32):373-291.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Breves apuntes para una Mirada crítica a la educación ecuatoriana entre 2007 y 2017”. En *Aprendamos a educar II*, 7-31. Quito: UNE-Nacional.
- Jann, Werner y Kai Wegrich. 2007. “Theories of the Policy Cycle”. En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 43-62. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Jordan, Andrew, David Benson, Rüdiger Wurzel y Anthony Zito. 2012. “Policy Instruments in Practice”. En *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, editado por John S. Dryzek, Richard B. Norgaard y David Schlosberg, 1-12. Oxford: Oxford University Press.
- Kaufmann, Dan y Oz Gore. 2013. “Biotechnology as a low-level-of-coherence policy priority: effectual-targeting and the need for learning and experimentation capabilities”. *Technology Analysis & Strategic Management* 7(25):773-784. DOI: 10.1080/09537325.2013.815712.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Nueva York: Princeton University Press.
- Klijn, Erik-Hans. 2005. “Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 213-245. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 57-83. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*, 2da. ed. México: El Colegio de México.
- Lasswell, Harold (1951) 1992. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis F Aguilar, 79-103. México: Porrúa.
- López, Néstor. 2005. *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE/Unesco.
- Luna, Milton. 2010. "Educación: más estado junto a más sociedad. La anacrónica relación Ministerio - UNE (Coyuntura). *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Nuevo momento: acuerdo nacional por el cambio*, 10 (febrero-marzo):54-56.  
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4605/1/RFLACSO-LT10-09-Luna.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2011. "Educación 1950-2010" En *Informe cero Ecuador 1950-2010* (2011):291-306. Quito: Estado del País.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad". Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Educación.
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura). 1996. *Reglamento Orgánico Funcional*. Quito: MEC.
- \_\_\_\_\_. 2003. Plan Nacional Educación para Todos. Período 2003-2015. Quito: MEC.
- Mills, Albert J., Gabrielle Eurepos, y Elden Wiebe. 2010. *Encyclopedia of Case Study Research*. Londres/Pekin: Sage Publications Ltd.
- Mineduc (Ministerio de Educación). 2006. *Hacia el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015. Primera versión resumida*. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador.  
[www.oei.es/historico/quipu/ecuador/Plan\\_Decenal.pdf](http://www.oei.es/historico/quipu/ecuador/Plan_Decenal.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2007. *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015. Año dos de su ejecución*. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Rendición de cuentas 2007. Enero –Junio 2007*. Quito: Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Rendición de cuentas 2008. Otro año de la Revolución Educativa*. Quito: Mineduc. <https://educacion.gob.ec/transparencia/>.

- \_\_\_\_\_ 2010a. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*. Quito: Ministerio de Educación.
- \_\_\_\_\_ 2010b. “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SiProfe)”. Versión 1.0. Documento de trabajo, Mineduc.
- \_\_\_\_\_ 2010c. *Rendición de cuentas 2009*. Quito: Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_ 2012a. *Estándares de calidad educativa*. Quito: Mineduc.
- \_\_\_\_\_ 2012b. *Rendición de cuentas 2011*. Quito: Ministerio de Educación.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_ 2012c. *Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio De Educación*. Quito: Mineduc.
- \_\_\_\_\_ 2013a. *Rendición de cuentas 2012*. Quito: Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_ 2013b. “Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SiProfe)”, Versión 2.0. Documento de trabajo, Mineduc.
- \_\_\_\_\_ 2013c. *Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa*. Quito: Mineduc. [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/.../03/MNASGE\\_aprobado\\_18dic.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/.../03/MNASGE_aprobado_18dic.pdf).
- \_\_\_\_\_ 2014a. *Rendición de cuentas 2013*. Quito: Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_ 2014b. “Docentes con nombramiento pueden acceder a programas de maestría financiados por el Mineduc”, acceso 10 de febrero de 2018.  
<https://educacion.gob.ec/docentes-con-nombramiento-pueden-acceder-a-programas-de-maestria-financiados-por-el-mineduc/>.
- \_\_\_\_\_ 2015a. *Rendición de cuentas 2014*. Quito: Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_ 2015b. “Se incorporó a la 1era promoción del programa de maestrías internacionales ‘Soy maestro, nunca dejo de aprender` del Ministerio de Educación”, acceso el 2 de marzo de 2018. <https://educacion.gob.ec/se-incorporo-a-la-1era-promocion-del-programa-de-maestrias-internacionales-soy-maestro-nunca-dejo-de-aprender-del-ministerio-de-educacion/>.
- \_\_\_\_\_ 2015c. *Evaluación Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Quito: Mineduc.

- \_\_\_\_\_ 2015d. “Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos”. Documento de trabajo, Mineduc.
- \_\_\_\_\_ 2016a. *Rendición de cuentas 2015*. Quito: Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_ 2016b. “Propuesta de la comunidad educativa como insumo para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025”. Documento de trabajo, Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/PLAN-DECENAL-PROPUESTA.pdf>.
- \_\_\_\_\_ 2016c. “Propuesta Plan sectorial de educación 2016-2025”. Documentos de trabajo, Mineduc.
- \_\_\_\_\_ 2017. *Rendición de cuentas 2016*. Quito: Mineduc.  
<https://educacion.gob.ec/transparencia/>.
- \_\_\_\_\_ 2018a. “Educar Ecuador. Comunidad educativa en línea”, acceso el 2 de junio de 2018.  
<https://www.educarecuador.gob.ec/>.
- \_\_\_\_\_ 2018b. Distributivos de docentes a nivel nacional años 2008 al 2015. Base de datos.
- \_\_\_\_\_ 2018c. *Requisitos para recategorización*, acceso 23 de febrero de 2018.  
<https://educacion.gob.ec/requisitos-recategorizacion/>.
- \_\_\_\_\_ 2018d. *Requisitos para ascenso*, acceso 23 de febrero de 2018.  
<https://educacion.gob.ec/requisitos-ascenso/>.
- \_\_\_\_\_ 2018e. Registros administrativos Dirección Nacional de Carrera Profesional.
- \_\_\_\_\_ 2018f. Registros administrativos Dirección Nacional de Formación Continua.
- \_\_\_\_\_ 2018g. Registros administrativos Dirección Nacional de Formación Inicial e Inducción Profesional.
- Ministerio de Finanzas. 2018. Sistema Integrado de Gestión Financiera e-Sigef. Presupuesto General del Estado. Base de datos.
- Minteguiaga, Analía y Gemma Ubasart-González. 2015. “Regímenes de Bienestar y gobiernos “progresistas” en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia” *Política y Sociedad* 3(52):691-718. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2015.v52.n3.45379](http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n3.45379).
- Mintrom, Michael y Claire Williams. 2013. “Public policy debate and the rise of policy analysis”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Jr Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh y Xun Wu, 3-17. Londres/Nueva York: Routledge.

- Molina, Mercedes. 2016. "La sociología del sistema de enseñanza de Bourdieu: Reflexiones desde América Latina". *Cuadernos de Pesquisa* 162(46):942-964.
- Naciones Unidas. 2008. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf).
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) s.f. "De cara al futuro". Documento de Trabajo, OEI.  
[www.oei.es/historico/quipu/ecuador/ecu16.pdf](http://www.oei.es/historico/quipu/ecuador/ecu16.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2008. *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: OEI.
- OEI, Comisión de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología, Visión Mundial, Consejo Nacional de la Niñez y Unicef. 2014. "Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). En el sistema educativo ecuatoriano". Quito: OEI.
- Pallasco, Mariana (2015). "Evaluación de la Política 7 del Plan Decenal de Educación". En *Aprendamos a educar. Teoría y práctica de la educación*, 91-110. Quito: UNE-nacional.
- Peters, Guy, Gilberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou y Pauline Ravinet. 2018. *Designing for Policy Effectiveness*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 2002. "La Gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto fáustico?". *Foro Internacional* 169 (42): 429-453.
- \_\_\_\_\_. 2005a. "¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza?". En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 37-57. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_. 2005b. *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973) 1998. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ramírez, Franklin. 2014. “Autonomía estatal, cambio político y post-neoliberalismo”. En *Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*:31-49. Quito: Senplades.
- Reyes, Chin, Marc Brackett, Susan Rivers, Mark White y Peter Salovey. 2012. “Classroom Emotional Climate, Student Engagement, and Academic Achievement”. *Journal of Educational Psychology* 1-12.
- Robalino, Magali. 2005. “¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente”. *Revista PRELAC*, 1(julio 2005): 7-24.
- Robeyns, Ingrid. 2005. “The Capability Approach: a theoretical survey”. *Journal of Human Development* 1 (6):93-117. <http://dx.doi.org/10.1080/146498805200034266>.
- Roth, André-Noel. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SABER. 2013. *What Matters Most for Teacher Policies: A Framework paper*. Washington: Banco Mundial.
- Salamon, Lester M. 2000. “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. *Fordham Urban Law Journal* 5(28): 1611-1674.
- Schady, Norbert. 2015. “Escolarización temprana: los maestros marcan la diferencia”. En *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, 123-152. Washington: BID.
- Schleicher, Andreas. 2011. *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*. Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113046-en>.
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1990. “Behavioral Assumptions of Policy Tools”. *The Journal of Politics* 2(52): 510-529.
- Segovia, Fausto y Álvaro Andrade. 2016. “1996-2016: dos décadas de cambios en la educación”. En *Hacia una sociedad educadora: Propuesta para el debate*, 25-49. Quito: Grupo Faro. <https://www.grupofaro.org/content/hacia-una-sociedad-educadora-propuestas-para-el-debate>.
- Sen, Amartya. (1993) 1996. “Capacidad y bienestar”. En *La Calidad de Vida*, compilado por Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, 54-79. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1998. “Capital Humano y Capacidad Humana”. *Cuadernos de Economía*, 29(17):67-73.
- \_\_\_\_\_. 2009. *La idea de la justicia*. Madrid: Santillana Ediciones.

- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito Senplades. <http://www.buenvivir.gob.ec/>.
- \_\_\_\_\_. 2009a. *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*. Quito: Senplades. <http://www.buenvivir.gob.ec/>.
- \_\_\_\_\_. 2009b. *Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades. <http://www.buenvivir.gob.ec/>.
- \_\_\_\_\_. 2014. *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público, primera edición*. Quito: Senplades.
- Sidicaro, Ricardo. 2003. “La sociología según Pierre Bourdieu”. En *Los Herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Soler Castillo, Sandra. “Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación”. *Forma y Función* 1(24):75-105.
- Southwell, Myriam y Vassiliades 2014. “El concepto de posición docente: notas conceptuales y metodológicas”. *Educación, Lenguaje y Sociedad* 11(11): 1:25. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/els-2014-111110>.
- Stiglitz, Joseph. 2000 (1988). “La Educación”. En *La economía del sector público*, 3ra. ed., traducido por María Esther Rabasco y Luis Toharia, 445-470. Barcelona: Antoni Bosch.
- Suárez, David, Lama Alibrahim y Miguel Ruiz. 2012. “Sectores medios y ciclo de protesta antineoliberal ecuatoriano: El caso de la Unión Nacional de Educación”. *Ecuador Debate. Acción colectiva: procesos y discursos* 87(diciembre 2012):73-93.
- Suárez-Iñiguez, Enrique. 1995. “La filosofía de la ciencia de Karl Popper”. *Revista mexicana de ciencias sociales* 159(40): 9-32.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Tardif, Maurice. 2013. “El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos a futuro”. En *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional*, coordinado por Margarita Poggi, 19-45. Buenos Aires: IIPE/Unesco.
- Terán, Rosemarie. 2015. “Educación, cambio institucional y equidad”. *Boletín Informativo Spondylus* (enero). <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4197>.

- \_\_\_\_\_. 1999. "Nuevo rol docente: ¿Qué modelo de formación, para que modelo educativo?" En *Aprender para el futuro: Nuevo marco de la tarea docente*, 99-112. Madrid: Fundación Santillana.
- \_\_\_\_\_. 2000. "De agentes Torres, Rosa María de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina". *Perspectiva* 2(30): 1-21.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Por qué voté en blanco por el Plan Decenal de Educación en la Consulta Popular", acceso el 30 de mayo de 2018. <http://otra-educacion.blogspot.com/2011/01/por-que-vote-en-blanco-por-el-plan.html>.
- Trochim, William M.K. 1985. "Pattern Matching, Validity, and Conceptualization in Program Evaluation". *Evaluation Review* 5(9): 575-604. DOI: 10.1177/0193841X8500900503.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Outcome Pattern Matching and Program Theory". *Evaluation and Program Planning* 12: 355-366.
- Trucco, Daniela. 2014. *Educación y desigualdad en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- UNAE (Universidad Nacional de Educación). 2015a. *Estatuto de la Universidad Nacional de Educación*. Azogues: UNAE.  
[http://media.wix.com/ugd/5049d3\\_4373b18be02045c58f268ab96b044ba9.pdf](http://media.wix.com/ugd/5049d3_4373b18be02045c58f268ab96b044ba9.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2015b. "Informe de rendición de cuentas de la universidad nacional de educación – periodo 2015". Documento de trabajo, UNAE.  
[http://docs.wixstatic.com/ugd/5049d3\\_fb054ce4371f46459f6728a1c6c816b4.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/5049d3_fb054ce4371f46459f6728a1c6c816b4.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2018. *Transformar la educación para transformar la sociedad. Libro de rendición de cuentas de la Universidad Nacional de Educación del Ecuador 2017*. Azogues: UNAE.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación). 1990. *Declaración mundial sobre Educación para Todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Nueva York: Unesco.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Nueva agenda de políticas docentes en América Latina y el Caribe: núcos críticos y criterios de acción*. Buenos Aires: OREALC/Unesco.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/Unesco Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Paris: OREALC/Unesco.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago de Chile: OREALC/Unesco Santiago.

- \_\_\_\_\_. 2015b. *Guía para el desarrollo de políticas docentes*. Paris: Unesco.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Informe de resultados TERCE. Factores Asociados*. Santiago de Chile: Unesco/OREALC.
- Urquijo, Martín J. 2014. “La teoría de las capacidades en Amartya Sen”. *Edetania*, 46 (diciembre): 63-80.
- Vaillant, Denise y Cecilia Rossel. 2010. “El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia”. Santiago de Chile: PREAL.
- Vaillant, Denise. 2006. “Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica”. *Revista de Educación* 340(mayo-agosto):117-140.
- Vallejo, Raul (s.f.). Por qué voté SÍ por el Plan Decenal en la Consulta Popular.
- Vezub, Lea F. 2010. *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*, 1era ed. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE.  
[http://www.ub.edu/obipd/docs/el\\_desarrollo\\_prof\\_docentecentrado\\_en\\_la\\_escuela.pdf](http://www.ub.edu/obipd/docs/el_desarrollo_prof_docentecentrado_en_la_escuela.pdf).
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*, 3era. Edición. Londres: Sage Publications Ltd.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Perfiles Latinoamericanos* 38 (Jul-Dic): 39-63.

## **Entrevistas**

Carla Enríquez, 10 de abril de 2018, exdocente del magisterio con 11 años de servicio, Quito.

Caroline Decombel, 20 de abril de 2018, asesora educativa de Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica, VVOB por sus siglas en holandés, Quito.

Cinthia Chiriboga, 5 de abril de 2018, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional, Quito (vía Skype).

Daniela Araujo, 18 de abril de 2018, exsubsecretaria General de Planificación Mineduc, Quito (vía Skype).

Edgar Isch, 20 de abril de 2018, representante de la UNE en la construcción del PDE, Quito.

Entrevista anónima, 13 de abril de 2018, técnicos del Mineduc, Quito.

Entrevista anónima, 7 de abril de 2018, exfuncionaria del Mineduc, Quito.

Francisco Rojas, 10 de abril de 2018, exvicepresidente de la UNE, Quito.

Giovanna Andrade, 27 de abril de 2018, exdocente con 20 años en el magisterio, Quito.

Milton Luna, 16 de mayo de 2017, Director de Contrato social por la Educación, Quito.

Monserrat Creamer, 3 de mayo de 2018, exsubsecretaria de Desarrollo Profesional y de Fundamentos Educativos, Quito.

Natalia Armijos, 9 de abril de 2018, representante de la OEI en el Ecuador, Quito.

Rosana Palacios, 9 de abril de 2018, presidenta de la UNE, Quito.

Rosemarie Terán, 16 de abril de 2018, docente e investigadora de la UASB, Quito.

Soledad Mena, 11 de abril de 2018, docente e investigadora de la UASB, Quito.