



Incoherencias del sistema educativo ecuatoriano:

¿Cómo alinear a sus actores y los esfuerzos públicos hacia el logro de aprendizajes?

Informe de resultados



Laboratorio de Investigación e
Innovación en Educación para
América Latina y el Caribe

Reconocimientos

Equipo de Investigación

La presente investigación fue desarrollada por SUMMA (Laboratorio de Investigación e Innovación en Educación para América Latina y el Caribe). El equipo de investigación estuvo conformado por las siguientes personas:

Javier González D., Investigador Principal y Director de SUMMA.

Magali Ramos, Investigadora Senior y Ex-Subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente de Ecuador.

Montserrat Creamer, Investigadora Senior y Ex- Ministra de Educación de Ecuador.

Dante Castillo-Canales, Investigador Senior y Director de Políticas y Prácticas Innovadoras de SUMMA

Karla Fernandini, Coordinadora del proyecto y Directora de Desarrollo Estratégico de SUMMA

Scarlett Proaño, Asistente de Investigación

Financiamiento

Este estudio fue apoyado por el Programa RISE (Research for Improving Education Systems) mediante el financiamiento de UK Aid, Australian Aid y la Fundación Bill y Melinda Gates.

Cita recomendada

SUMMA. (2022). *Incoherencias del sistema educativo ecuatoriano: ¿cómo alinear a sus actores y los esfuerzos públicos hacia el logro de aprendizajes?* Research for Improving Education Systems (RISE).

Agradecimientos

La presente investigación contó con la generosa y activa participación de diversos actores del sistema educativo de Ecuador. SUMMA agradece la valiosa colaboración y aportes de cada una de estas personas. Por supuesto, las opiniones y omisiones que puedan existir son de exclusiva responsabilidad de los autores de este estudio.

Se agradece especialmente al Ministerio de Educación de Ecuador, FLACSO Ecuador, Universidad Regional IKIAM y Universidad Espíritu Santo UESS por el apoyo logístico y por poner a disposición sus instalaciones para la realización de los seminarios y talleres del estudio.

A su vez, expresamos nuestra gratitud a los integrantes del comité asesor por sus orientaciones, aportes y sugerencias.

Comité Asesor:

Ministra de Educación de Ecuador (MINEDUC) - Sra. María Brown Pérez.

Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) - Susana Araujo.

Subsecretaria de Apoyo, Seguimiento y Regulación de MINEDUC - Doris Guamán.

Coordinadora Administrativa Financiera de MINEDUC - María Fernanda Sáenz.

Asesora del Viceministerio MINEDUC - Yolanda Villalba.

Subsecretario de la Zona 9, Quito - Enrique Pérez.

Quichua Amazónico experto en Educación Intercultural Bilingüe - Néstor Grefa.

Directora del Programa Doctoral - Lizbeth Pérez.

Rectora de la Universidad Nacional de Educación - Rebeca Castellanos.

Dirigente del Gremio de Docentes Fiscales "Frente 13 de Abril"- Cesar Chiriboga.

Consultor de Diálogos de la Ciudadanía - Patricio Crespo.

Director de Educación de Unidos por la Educación - Sergio Carneros.

Rector Colegio La Salle - Eduardo Ramírez.

Oficial de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo - Luana Marotta.

Coordinadora General de CLADE - Nelsy Lizarazo.

Finalmente, destacamos el apoyo entregado por Belén Albornoz, María Victoria Reyes, Ulises Gutiérrez en la implementación de los grupos focales en Quito, Guayaquil y Tena.



Índice

1.	Introducción	5
2.	Marco Conceptual	7
3.	Metodología	11
4.	El Sistema Educativo Ecuatoriano y sus Desafíos	13
5.	Análisis del Sistema Educativo Ecuatoriano Utilizando el Enfoque RISE: Resultados sobre Alineaciones e Incoherencias.	16
5.1	Alineaciones macro del sistema: un sistema desorientado.	16
5.2	Incoherencias respecto al aprendizaje: nudos críticos en las relaciones de principal-agente del sistema educativo.	19
6.	Conclusiones: Recomendaciones priorizadas	30
7.	Referencias	33



1. Introducción

En las últimas décadas, Ecuador ha avanzado en transformaciones políticas, sociales y económicas. Esto se manifiesta en su progreso importante en diversos indicadores de bienestar, lo que no contradice la existencia de importantes brechas y desafíos por delante.

Son muchos los factores detrás de este progreso. Entre ellos, sin duda la nueva constitución de 2008 ha significado la promoción de derechos sociales y el reconocimiento de los pueblos indígenas y su cultura, con el fin de hacer de la sociedad ecuatoriana una más inclusiva, equitativa y democrática.

El derecho a la educación ha sido especialmente priorizado dentro de las agendas gubernamentales, y en especial en la constitución de 2008, la que mandata al Estado a destinar 6% del Producto Interno Bruto (PIB), con el fin de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los aprendizajes. A su vez, la orgánica del Estado y sus niveles de gestión (nacional, zonal, distrital) han sido reformados con el fin de lograr una mayor desconcentración. Diversos programas para mejorar la carrera docente desde su formación inicial y continua, acompañados de mejores y más transparentes procesos de selección y nombramiento de maestros, así como mejores condiciones salariales, han buscado fortalecer el profesorado y su capacidad pedagógica. También se ha actualizado y flexibilizado el currículum nacional, y consolidado el sistema de evaluación educativa realizada por INEVAL. Por otra

parte, se ha invertido en infraestructura y equipamiento de las escuelas. Finalmente, el reconocimiento de los pueblos indígenas y minorías étnicas y valoración de su cultura ha llevado a promover la educación intercultural bilingüe a lo largo del territorio nacional.

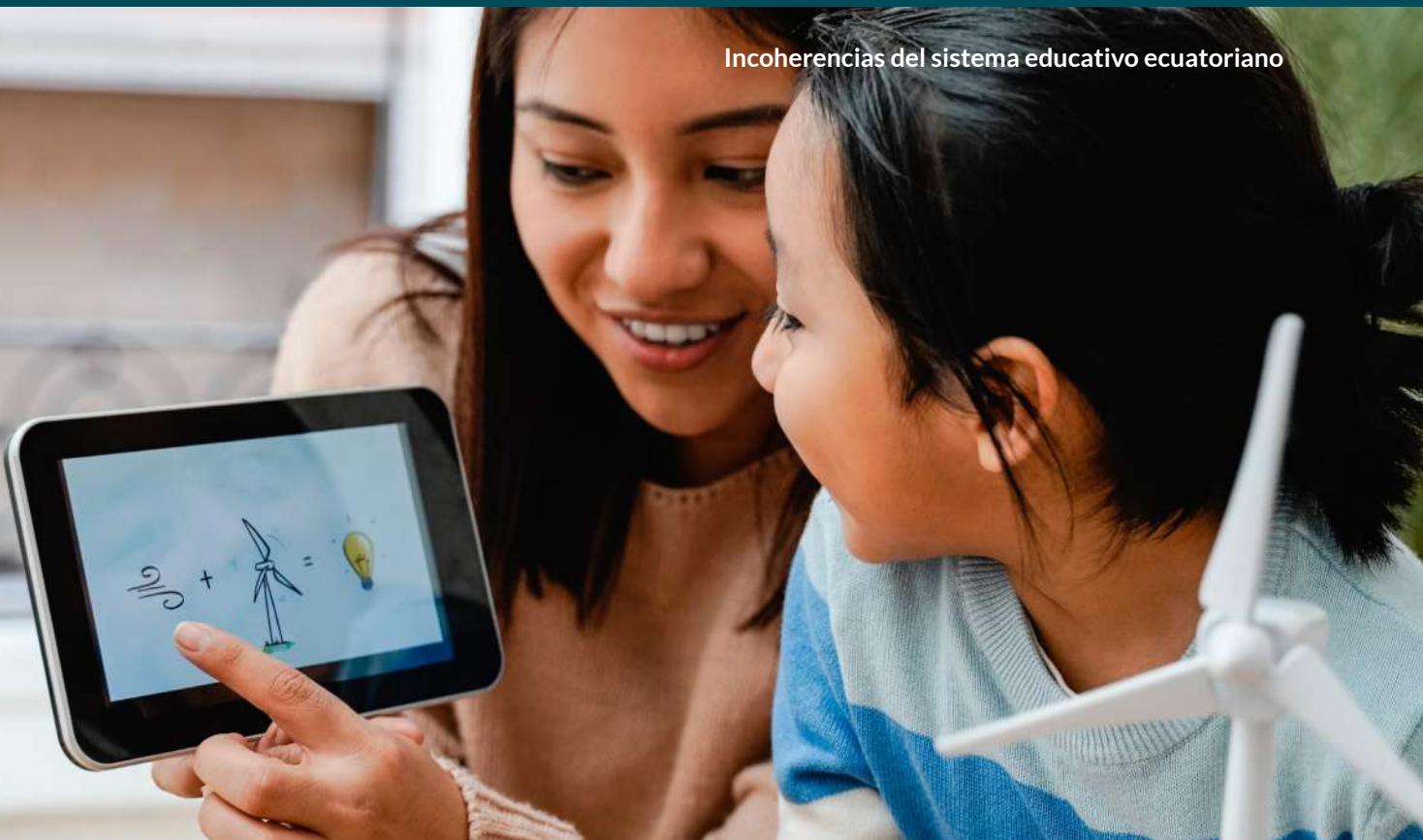
A pesar de estos y otros esfuerzos, y los avances logrados en acceso y cobertura escolar (especialmente en secundaria), la calidad de la educación sigue siendo un desafío urgente y de magnitud, debido a los bajos resultados alcanzados y las profundas brechas sociales que estos denotan.

Ante esta situación, este primer estudio exploratorio se plantea el objetivo de identificar los principales nudos críticos e incoherencias institucionales anidadas en el sistema educativo ecuatoriano, que inhiben y limitan su capacidad para transformar estos esfuerzos, recursos y reformas en mejores aprendizajes para todas y todos los estudiantes de Ecuador. Para ello, utiliza una metodología innovadora, desarrollada por el programa RISE (Research on Improving Systems of Education) de la Universidad de Oxford, basada en una perspectiva de Pensamiento Sistémico. Este enfoque permite analizar los actores, sus incentivos e interacciones, con el fin de verificar si existen incoherencias que impiden alinear el sistema con el objetivo de aprendizaje.

Esta investigación se basa principalmente en metodologías cualitativas e información recabada en terreno a través de entrevistas, grupos focales y también encuestas realizadas en el primer semestre de 2022, en tres ciudades de Ecuador: Quito, Tena y Guayaquil. En total, más de 50 actores de distintas regiones y estamentos del sistema educativo participaron activamente en la identificación y discusión de las inconsistencias y nudos críticos descritos en este estudio.

Se espera que este ejercicio exploratorio sirva de punto de partida para nuevas conversaciones y debates, desde una perspectiva sistémica, que aborden antiguos y persistentes problemas del sistema educativo ecuatoriano. Asimismo, esta investigación diagnóstica permite visualizar una rica agenda de investigación, con foco en las relaciones de los actores del sistema educativo ecuatoriano. Comprender de mejor manera el modo en que dichas relaciones se estructuran, la forma en que ellas han evolucionado históricamente o el peso que dichas relaciones y alineaciones tienen en los resultados y desempeños del sistema educativo parecen ser preguntas relevantes y necesarias de investigación.

El informe cuenta con cinco secciones. Adicionalmente a esta introducción, la segunda parte resume el marco conceptual desarrollado por RISE. La tercera sección detalla la metodología utilizada. La cuarta sección presenta una breve descripción del sistema ecuatoriano, pensada especialmente para los lectores e investigadores de otras latitudes. La quinta parte describe las principales alineaciones del sistema ecuatoriano y expone las inconsistencias del mismo, en cuanto a las relaciones entre actores, influidas por mandatos, recursos e incentivos. Por último, se sintetizan las principales recomendaciones que se desprenden del análisis realizado y de las recomendaciones del Comité Asesor.



2. Marco Conceptual

El Marco de Pensamiento Sistémico para analizar sistemas educativos elaborado por el Programa RISE (Research on Improving Systems of Education)¹, impulsado por la Universidad de Oxford y Oxford Policy Management, busca identificar la falta de alineamiento e incoherencias en las relaciones e incentivos de los actores que componen el sistema educativo, y entender cómo dichas incoherencias obstaculizan la mejora educativa. Esto permite guiar y priorizar las reformas al sistema educativo.

El modelo RISE analiza las relaciones entre los actores que conforman el sistema desde el paradigma del principal-agente, esto es, evaluando relaciones “de responsabilidad” entre un actor, denominado el “principal”, que delega el logro de ciertos objetivos a otro actor, denominado el “agente”. De acuerdo con Silberstein y Spivack (2022: 7): “*la relación principal-agente es un modelo utilizado para describir una situación en la que un actor (el principal) quiere que se realice una tarea, por lo que delega a otro actor (el agente) para que éste la lleve a cabo. El principal establece lo que se espera del agente y cómo se recompensará al agente por completar la(s) tarea(s) que el principal establece, es decir, cómo el principal hará responsable al agente. [Así] el principal equipa al agente para que realice las tareas, supervisando e incentivando su rendimiento*”.

1 <https://riseprogramme.org/tools/rise-system-diagnostic>

El problema de Principal-Agente, ampliamente estudiado en la disciplina económica (e.g. Laffont y Martimont, 2002), surge del hecho de que el principal no tiene información completa ni mecanismos de control adecuados para monitorear el esfuerzo realizado por el agente para lograr los objetivos que se le han encargado. Además, el logro de los objetivos no solo depende del esfuerzo del agente, sino también de otras variables contextuales inobservables y que suelen estar fuera del control, tanto del agente como del principal. Por ello, cuando los logros alcanzados por el agente son menores a los inicialmente acordados con el principal, surge la duda de si la causa del peor desempeño se encuentra en el esfuerzo insuficiente del agente o en las variables contextuales no controladas por éste. A su vez, también puede surgir la pregunta de si el apoyo y recursos entregados por el principal al agente son adecuados y suficientes para cumplir con la tarea. Con todo, teniendo en cuenta sus limitaciones, el valor agregado de este enfoque es poner su atención en las relaciones de coherencia entre: las directrices que entrega el principal y que recibe el agente; los incentivos que posee el agente para esforzarse y llevar a cabo la tarea encomendada; los apoyos entregados por el principal al agente para lograr los objetivos; y la información utilizada por el principal para evaluar adecuada e íntegramente los resultados obtenidos por el agente.

Llevando estos conceptos al contexto escolar, podemos pensar que el ministerio de educación (actuando como principal), delega a las escuelas (agente) que los niños, niñas y adolescentes alcancen ciertos logros educativos. En caso de que estos no sean alcanzados bajo este modelo, es difícil para el ministerio saber con exactitud qué proporción de menor desempeño se debe, por ejemplo, a la falta de esfuerzo de las escuelas y cuánto a las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de la comunidad escolar en que se imparte educación. A su vez, el ministerio tampoco podrá saber si la causa se debe a la falta de idoneidad del agente y sus capacidades para llevar a cabo la acción educativa de manera adecuada. Por estas razones, y como punto de partida, este modelo busca indagar sobre la alineación de los objetivos e incentivos compartidos del principal y agente. Si estos no lo están, aunque los otros factores jueguen a favor, es poco probable que el agente logre los objetivos deseados.

Desde la perspectiva de principal-agente, tal como se muestra en la Figura 1, el modelo RISE establece y analiza cuatro relaciones entre los actores del sistema educativo para evaluar su alineación y coherencia: (1) relación **Política** (entre ciudadanos y altas autoridades); (2) relación de **Pacto** (entre altas autoridades y organismos públicos sectoriales como el ministerio de educación); (3) relación de **Gestión** (entre el ministerio de educación y los agentes educativos como escuelas y docentes); y (4) relación de **Voz y Elección** (entre padres, apoderados, comunidad y los agentes educativos como escuelas y docentes).

Figura 1: Cuatro Relaciones Clave entre Principales y Agentes



Fuente: autores, basado en Spivack (2022).

Por su parte, tal como se muestra en el Cuadro 1, el modelo especifica cinco elementos o dimensiones que caracterizan cada una de esas relaciones: (1) delegación (el principal delega al agente un tipo de tareas); (2) financiamiento (el principal entrega recursos para la realización por parte del agente); (3) información (el principal evalúa el desempeño del agente); (4) motivación (el principal provee incentivos y alienta al agente); y (5) apoyo (el principal ofrece asistencia y soporte al agente para el logro de su tarea).

Cuadro 1: Cinco Dimensiones de las Relaciones Clave entre Principales y Agentes

Relaciones	POLÍTICA Ciudadanos ↓ Máximas autoridades	PACTO Máximas autoridades ↓ Autoridades educativas	GESTIÓN Autoridades educativas ↓ Escuelas, docentes	VOZ Y ELECCIÓN Familias, comunidades. ↓ Escuelas, docentes, líderes educativos
DELEGACIÓN: Lo que el <i>principal</i> pide al <i>agente</i> que haga				
FINANZAS: Recursos que el <i>principal</i> le da al <i>agente</i> para que ejecute las obras.				
INFORMACIÓN: La usa el <i>principal</i> para evaluar desempeño de <i>agente</i> .				
APOYO: Asistencia y capacitación para que el <i>agente</i> haga su trabajo. Por ejemplo: Formación inicial y continua a docentes.				
MOTIVACIÓN: Puede ser extrínseca (mediada por el <i>principal</i>) o intrínseca (mediada por el <i>agente</i>)				

Fuente: autores, basado en Spivack (2022).

Desde una perspectiva sistémica, lo que se busca develar es el tipo de alineación que predomina en una relación o en la orientación de los actores hacia qué tipo de fines. En este sentido, observa el grado de consenso y coherencia en los fines de diferentes actores que conforman una relación. Alineaciones deseables, desde esta perspectiva, son aquellas que tienden al *aprendizaje*, esto es, que articulan las acciones para que los estudiantes desarrollen competencias, actitudes, habilidades y conocimientos relevantes. También es relevante, en ciertas etapas de desarrollo de los sistemas, la alineación al *acceso*, que pone foco en la expansión de cobertura y capacidad de los sistemas de integrar la mayor cantidad de estudiantes.

Por otra parte, pueden existir otras alineaciones que son perjudiciales para promover un sistema de calidad, inclusivo y equitativo. La alineación a la *selección* puede terminar segmentando y estratificando el sistema, poniendo demasiado énfasis en el desempeño académico de los estudiantes o abriendo mejores posibilidades tan solo a aquellos con mejor desempeño escolar, invisibilizando que este puede ser el resultado de variables subyacentes ligadas a desigualdades sociales. A su vez, dentro de las alineaciones indeseables, se encuentra la alineación al *clientelismo*, que busca la defensa de intereses personales o corporativos específicos de corto plazo (generalmente distintos a los de aprendizaje). Asimismo, se puede observar una alineación del sistema hacia el *cumplimiento* de procesos. Este pone el foco en las tareas burocráticas y logísticas, las actividades administrativas y el cumplimiento de informes, perdiéndose el foco de lo sustantivo: el logro de aprendizajes.

El informe que se presenta a continuación es el resultado de la aplicación, adaptada y contextualizada, de la metodología de pensamiento sistémico desarrollado por RISE para entender las problemáticas y nudos críticos del sistema educativo ecuatoriano.



3. Metodología

Esta investigación hace uso de métodos cualitativos y participativos de investigación social. Además, si bien utiliza información secundaria, se basa principalmente en fuentes primarias obtenidas a partir del trabajo de campo realizado en distintas regiones de Ecuador durante el primer semestre de 2022.

La metodología y etapas del estudio son consistentes con las sugerencias metodológicas propuestas por RISE (Silberstein y Spivack, 2022), con el fin de asegurar confiabilidad y comparabilidad de los resultados con estudios realizados en otros países. En concreto, el proceso de implementación de este diagnóstico se desarrolló en cuatro fases que se describen a continuación.

Durante la primera fase de revisión de documentación secundaria se consultó información disponible para describir y comprender las relaciones de responsabilidad del sistema educativo ecuatoriano. A su vez, se conformó un Comité Asesor, integrado por 14 expertos en educación (incluyendo a la ministra de Educación de Ecuador), creado para ofrecer orientaciones y retroalimentación sobre el diseño e implementación de este proyecto.

En la segunda fase se realizó un levantamiento de información primaria a través de tres grupos focales en tres ciudades del país: Quito (Región Andina), Guayaquil (Región Costa del Pacífico) y Tena (Región Amazónica). Participaron 47 representantes de diferentes

ámbitos y niveles del sistema educativo, con el fin de profundizar en el análisis y comprensión de cada una de las relaciones de responsabilidad entre principales y agentes del sistema educativo. Todos los grupos focales se registraron con el consentimiento de los participantes y luego se analizó el material recabado bajo las matrices de sistematización propuestas por RISE y adaptadas por el grupo de investigación. Este proceso fue la base para identificar las incoherencias, desalineaciones y las respectivas recomendaciones tendientes a solucionar los problemas identificados.

Durante la tercera fase se realizaron entrevistas individuales a algunos miembros de la comunidad educativa para buscar información adicional que permitiera profundizar el diagnóstico, en relación con temáticas tales como: financiamiento, gestión educativa, apoyo a directivos de escuelas, situación de docentes multigrado-rurales y sistema de acompañamiento a docentes.

En la cuarta fase se llevó a cabo un ejercicio de priorización, desarrollada en conjunto con el Comité Asesor del proyecto, con el fin de seleccionar las principales incoherencias y posibles soluciones.



4. El Sistema Educativo Ecuatoriano y sus Desafíos

El sistema educativo de Ecuador está regulado por la Constitución de la República de 2008 y la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2008. En ella se establece que el acceso de la ciudadanía a una educación gratuita y de calidad es un derecho que incluye todos los niveles educativos, esto es, desde educación inicial hasta educación superior (Ministerio de Educación, 2021). El presupuesto destinado a educación alcanza un 3,98% del PIB para el año 2021, lo que representa un 13,3% del presupuesto general del estado (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

El Sistema Nacional de Educación contempla tanto educación escolarizada ordinaria como extraordinaria. La modalidad escolarizada es coordinada por el Ministerio de Educación de Ecuador; mientras que el ámbito de la educación no escolarizada está a cargo de la Subsecretaría de Cualificaciones Profesionales del Ministerio de Trabajo. El sistema educativo asegura también espacio a la Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, que tiene como desafío la preservación de los saberes y de las lenguas ancestrales. A nivel del ciclo escolar existen dos calendarios en el país: el calendario de la región Costa-Galápagos, que inicia su ciclo académico entre los meses de abril-mayo, y el calendario de la Sierra-Amazonía que lo hace en septiembre.

Dentro del marco legal instituido entre 2008 y 2012, el Ministerio de Educación adoptó un nuevo estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, y reordenó el

sistema educativo ecuatoriano en 9 zonas, 140 distritos y 1.142 circuitos educativos, mediante un nuevo modelo de gestión desconcentrada (Ministerio de Educación, 2012). Continúa siendo un gran desafío el fortalecimiento de la autonomía escolar y el empoderamiento de los directivos, con una formación pertinente, para que desarrollen liderazgo y un clima de aprendizaje con base en la colaboración y flexibilización organizacional para generar los cambios propuestos.

La educación escolarizada (Inicial, Primaria y Secundaria) se divide en educación pública (fiscal y municipal), fiscomisional (educación privada subvencionada por el Estado) y particular. Provee educación a más de 4.3 millones de estudiantes, distribuidos entre la educación pública, que alcanza un 78% de la matrícula; educación particular con un 16% y la educación fiscomisional que atiende un 6% de los estudiantes. De la población total de estudiantes, un 76% se educa en zonas urbanas y 26% en zonas rurales. Más de 203 mil docentes entregan educación en el sistema educativo ecuatoriano, 72% mujeres y 18% hombres, los que se distribuyen en más de 16 mil instituciones educativas.

Pese a los avances que Ecuador presenta a nivel de acceso, persisten todavía importantes desafíos en materia de calidad y equidad en los aprendizajes. Según las estadísticas de la UNESCO, durante la última década (2012-2020) la cobertura de educación inicial se ha mantenido constante, pasando de 52% a 54% con incrementos y descensos durante el período. La educación primaria ha mantenido su cobertura en torno al 92%, lo que da cuenta de la existencia de un grupo de niños y niñas (8%) que el sistema no ha logrado incorporar a la educación escolar. En educación secundaria, en cambio, se ha avanzado de forma significativa al pasar de un 75% en 2012 a un 86% en 2020 en cobertura neta. Pese a este progreso, un grupo no menor de jóvenes requiere ser incorporado al sistema para finalizar la educación secundaria.

Los desafíos del sistema permanecen a nivel de calidad y aprendizajes. Los resultados del sistema muestran, por ejemplo, un porcentaje de pobreza de aprendizaje comparativamente alto en relación con la región. Ecuador se sitúa por encima de la media regional con un 63% de estudiantes que no logra comprender un texto simple a los 10 años de edad (Banco Mundial, 2019). En matemáticas, según PISA, un 71% de los estudiantes presenta bajo desempeño, lo que visto por nivel socioeconómico revela que casi el 90% de los alumnos más pobres no alcanza los aprendizajes esperados, comparado con el 51% de los estudiantes no pobres (Bos, et. al., 2019).

A nivel de inversión educativa, Ecuador ha reducido la inversión en comparación con otros sectores del gasto público. De acuerdo con la UNESCO, en 2013 el gasto público en educación alcanzó un 5% del PIB, valor que disminuye significativamente hacia el 2021 con 3.9%. El gasto público anual por estudiante de educación primaria en Ecuador alcanza los US\$ 1,195 (PPP\$), valor significativamente más bajo que Chile (US\$ 4,571), Costa Rica (US\$ 4,365) y el promedio de la OCDE, que llega a US\$ 10,500 (UNESCO-UIS,

2022; OCDE, 2021). Como señala el BID, Ecuador es un país con una baja inversión por estudiante (US\$14,011 sumando el gasto en primaria y secundaria - entre 6 y 15 años), comparado con países como Costa Rica (US\$ 46,531) y Chile (US\$ 40,607) que invierten hasta tres veces más que Ecuador. Incluso más bajo en relación con el promedio reportado por los países de la OCDE (US\$90,294) (Bos, et. al., 2019).

A esta realidad estructural se suman, en la actualidad, los desafíos de recuperación de aprendizajes generados por la pandemia de COVID-19. Estos desafíos remiten a la necesidad de cerrar la brecha de aprendizajes entre los diversos grupos socioeconómicos, disminuir la deserción escolar y mejorar las condiciones de bienestar social y emocional de las comunidades educativas (Ministerio de Educación, 2021). En este contexto surge la pregunta de cómo es posible avanzar en la mejora de la calidad educativa y reducir las brechas de aprendizaje.



5. Análisis del Sistema Educativo Ecuatoriano Utilizando el Enfoque RISE: Resultados sobre Alineaciones e Incoherencias

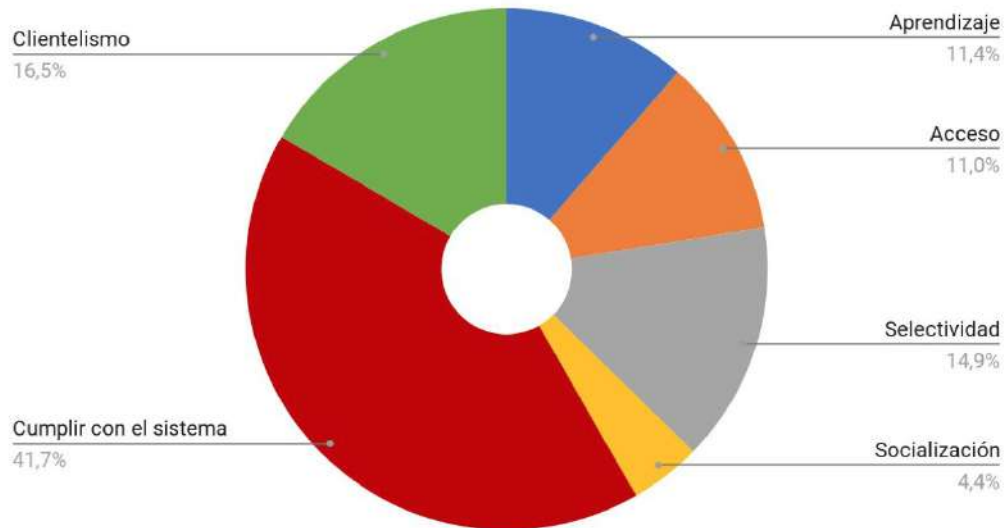
5.1. Alineaciones macro del sistema: un sistema desorientado

Durante el trabajo en terreno llevado a cabo en las distintas regiones del país se aplicó una encuesta a los participantes de cada grupo focal. En total, 47 encuestados provenientes de distintos estamentos y niveles del sistema educativo aportaron sus perspectivas. A continuación, se presentan los principales resultados que se obtuvieron del análisis de las encuestas realizadas, tal como se muestra en la Figura 2.

Según los participantes de este estudio, el sistema ecuatoriano se encuentra primordialmente alineado al cumplimiento de procesos formales y tareas administrativas. En efecto, 41.7% de los participantes destacan esta característica. De acuerdo con el marco RISE, el “cumplimiento del proceso” se refiere a la alineación enfocada en completar tareas de soporte, cumplimiento de labores burocráticas y cumplimiento de procesos administrativos de recursos humanos, finanzas, TIC, entre otros (Spivack, 2021). En este enfoque, el cumplimiento de las formalidades y normas procedimentales es priorizado por sobre los objetivos sustantivos y de calidad que dichas labores buscan asegurar.

En el caso ecuatoriano y según los participantes del estudio, si bien la Constitución de 2008 y las leyes subsecuentes establecen que los actores del sistema educativo (principales y agentes) deben estar alineados con el aprendizaje, los distintos mecanismos de control burocrático instalados en el sistema refuerzan (de facto) un enfoque de mimetismo isomórfico².

Figura 2: Alineación General del Sistema Educativo³.



Fuente: Autores, basado en resultados de encuestas.

Bajo este paradigma, prevalece lo formal y procedimental por sobre los fines a los cuales dichos procedimientos están destinados a servir. Si bien diversos actores declaran que esta lógica fue diseñada e impulsada con el fin de aumentar el control y supervisión sobre los actores, evitando la corrupción y mal aprovechamiento de los recursos públicos, en la práctica tiende a inmovilizar a los agentes y limitar la eficacia en alcanzar mayores niveles de calidad educativa, pues toda acción o decisión es escrutada por los niveles superiores y penalizada en caso de que no concuerde con los criterios, no siempre claros, de la normativa o autoridades de turno. En consecuencia, predomina la desconfianza y el temor a las implicancias legales ligadas a no seguir los procedimientos establecidos. Por lo tanto, esta alineación está basada en la contabilidad de la gestión de los recursos con los respectivos informes de Contraloría General del Estado y sus posibles observaciones, más que en la rendición de cuentas sobre la responsabilidad en los logros y resultados educativos.

- 2 Mimetismo isomórfico es un proceso a través del cual los sistemas adoptan la forma externa de las organizaciones más capaces, pero sin necesariamente desarrollar genuinamente las respectivas capacidades internas (Spivack, 2022: 13).
- 3 Esta figura representa una descripción general de la alineación del sistema. Metodológicamente, estos porcentajes provienen de una encuesta aplicada a 47 encuestados que evalúan las relaciones de pacto, gestión y voz y elección. Los participantes tuvieron la posibilidad de expresar sus puntos de vista, seleccionando qué tipo de alineación (una o ninguna de las seis del gráfico) caracteriza cada una de las relaciones y sus elementos.

Este enfoque no solo es detectado por los actores a nivel nacional, sino a nivel zonal, distrital y local. Según los participantes, las autoridades de los distritos y los directores de escuelas mantienen un enfoque predominantemente administrativo y alineado con el *cumplimiento de procesos*, impidiendo que los docentes puedan alinearse al logro de aprendizajes de sus estudiantes. En efecto, la sobrecarga que generan los diversos informes y reportes que deben realizar les impide contar con el tiempo necesario para planificar adecuadamente sus clases, mejorar sus prácticas pedagógicas y proveer retroalimentación a sus alumnos.

En segundo lugar, los actores destacan un alineamiento consistente con un enfoque “clientelista” (16.5%). Esta alineación se “caracteriza por buscar objetivos políticos a corto plazo, [donde] el sistema educativo se utiliza como herramienta de clientelismo” (Spivack, 2021: 10). En vez de enfocarse en la búsqueda de aprendizajes, esta alineación genera una coordinación tácita y viciosa de los agentes, a favor de sus intereses particulares, utilizando los recursos del sistema de manera ineficiente e ineficaz. De acuerdo con los participantes del estudio, en el caso ecuatoriano se observa un alto grado de clientelismo, sobre todo en la gestión del desarrollo profesional docente; en particular, en lo referido a la asignación de docentes y en la selección de autoridades educativas (por ejemplo, director de escuela o de distrito). En muchos casos se seleccionan perfiles políticos, en detrimento de perfiles profesionales adecuados, afectando la calidad de los aprendizajes y la motivación de los profesores.

En tercer lugar, se resalta el rasgo de “selectividad” (14,9%), entendida como un alineamiento que promueve una lógica de segmentación al interior del sistema, clasificando a los estudiantes en escuelas y/o niveles educativos, según su desempeño académico, el cual inevitablemente se asocia también a la pertenencia étnica o al origen socioeconómico. En el caso ecuatoriano, funcionarios de alto nivel del Ministerio de Educación y expertos expresaron que la alineación hacia la selectividad se manifiesta en el énfasis desmedido que se pone en las escuelas emblemáticas, a pesar de servir a una proporción reducida de alumnos del sistema.

Tan solo en un cuarto y quinto lugar, 11.4% y 11% de los encuestados, respectivamente, declara que los actores y actividades del sistema se orientan hacia el logro de los objetivos de “aprendizaje” y “acceso”. Ambos debieran ser la principal orientación del sistema educativo, entendiendo que, sin el aseguramiento de un acceso universal, no es posible constituir un sistema de calidad para todos y todas. A su vez, el acceso no asegura aprendizajes significativos para la vida en sociedad.

En el caso ecuatoriano, si bien los participantes de los talleres manifestaron su deseo y motivación de alinearse con el aprendizaje, alegan que el sistema educativo no provee suficientes recursos económicos, ni posee los mecanismos adecuados de financiamiento, ni los apoyos pedagógicos pertinentes y contextualizados para impulsar esta alineación.

A su vez, y a pesar de los importantes esfuerzos de presentar información a través del portal de Datos Abiertos, el Ministerio de Educación aún no cuenta con un Sistema de Información de Gestión Educativa (SIGED) suficientemente consolidado, con datos digitalizados y articulados, que brinde información permanente sobre las responsabilidades en el logro de objetivos y resultados educativos, optimizando el trabajo administrativo y facilitando el análisis de la efectividad de las políticas públicas.

En conclusión, el análisis de los resultados revela que existe una percepción dominante respecto a que los actores del sistema se alinean hacia el cumplimiento de procesos burocráticos. Estos resultados también muestran que existe una multiplicidad de objetivos en el sistema. Estos pueden llevar a que los distintos actores realicen acciones divergentes y contradictorias, que los desvían del objetivo fundamental de “aprendizaje”, como ocurre cuando algunos agentes se encuentran alineados a objetivos clientelistas y de selectividad. En este sentido, parece clave la necesidad de alinear la visión del sistema hacia un objetivo común, que canalice y movilice los esfuerzos colectivos.

5.2. Incoherencias respecto al aprendizaje: nudos críticos en las relaciones de principal-agente del sistema educativo

Esta sección identifica y discute las principales incoherencias del sistema educativo ecuatoriano, a partir de la aplicación del marco RISE y de la información recabada en las entrevistas, encuestas y discusiones de los grupos focales.

Para cada una de las incoherencias identificadas se describe el problema e incongruencia, y se presentan ejemplos concretos que permitan respaldar con evidencia dicho nudo crítico. Si bien se consideran las distintas relaciones existentes en el marco RISE, el foco de esta sección está puesto principalmente en la relación de “Gestión”, que describe la relación del ministerio de educación (Principal) con las escuelas, directivos y profesores (agentes). Las otras relaciones del marco RISE, en especial, las de Pacto y Voz y Elección, se incluyen en función de la incidencia negativa que puedan tener en la relación de Gestión.

5.2.1. Incoherencias de financiamiento: desafíos en las relaciones de Pacto y Gestión

a) Gasto público en educación: De Jure vs De Facto

La reforma constitucional de 2008 estableció que Ecuador debe incrementar anualmente el gasto público en educación en 0.5% del PIB, hasta llegar a un gasto mínimo del 6% del PIB. Si bien hubo un histórico incremento llegando a un máximo de 5,3% en 2014, en 2021 el presupuesto había disminuido a 3,98% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Esto muestra la incoherencia a nivel de la relación de Pacto entre lo declarado en la constitución (de jure) y lo que realmente el país y sus máximas autoridades

efectivamente asignan al sector educativo, disminuyendo (de facto) los recursos con que cuenta el ministerio de educación para lograr sus objetivos.

b) Contradicciones y conflictos entre los directores

Existen incoherencias a nivel de financiamiento en la relación de Pacto. Estas se observan cuando dos máximas autoridades nacionales (ambas actuando como principal), solicitan acciones contradictorias al Ministerio de Educación (en su calidad de agente), que involucran partidas del presupuesto nacional. Por ejemplo, en 2020 la Asamblea Nacional aprobó un aumento salarial para los docentes, equivalente a un incremento en el presupuesto del 22%, que implicaba ampliar el déficit fiscal del gobierno por sobre los US\$ 6.000 millones (Gómez, 2021). Este aumento obligaba al Ministerio de Educación a realizar los ajustes salariales, en circunstancia en que el Ministerio de Finanzas no contaba con las provisiones en el presupuesto nacional para asignar dichos recursos a educación. Ante esta contradicción, fue necesaria la intervención de un tercer actor, como la Corte Constitucional, que impusiera al Ministerio de Finanzas la modificación de la partida presupuestaria para cumplir con el incremento salarial y con la asignación de recursos al Ministerio de Educación. De acuerdo con los entrevistados, este tipo de situaciones no son excepcionales.

5.2.2. Incoherencias entre el mandato recibido por las escuelas de parte del ministerio que compromete entregar una educación de calidad y la insuficiente entrega de apoyos pedagógicos y recursos específicos para el mejoramiento continuo en las escuelas

c) Incongruencia entre la exigencia de calidad y la falta de autonomía de las escuelas, en un contexto de desconcentración

La toma de decisiones se encuentra centralizada en los estamentos ministeriales (principal), a pesar de tener un sistema de gestión que declara y busca la desconcentración, por lo que las escuelas (agentes) no tienen autonomía sobre cómo se invierten los recursos para alcanzar las metas educativas. En efecto, la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación se reestructuró con la reforma legal de 2010 y el estatuto orgánico por procesos de 2011, dando paso a un modelo de desconcentración de la ejecución presupuestaria. Bajo este nuevo esquema, cada una de las nueve zonas territoriales del país ejecuta el presupuesto que le asigna la oficina central. A su vez, estas zonas derivan la ejecución a las direcciones distritales, quienes gestionan recursos para abastecer a las escuelas de los insumos y personal necesarios para su operación. Los actores locales entrevistados expresan que esta asignación carece muchas veces de coherencia y criterios claros. Este modelo de ejecución presupuestaria no contempla un presupuesto específico a nivel de escuela, sino solo a nivel de distrito.

El objetivo de esta medida buscaba descongestionar de tareas administrativas a los directivos de las instituciones educativas para que pudieran enfocarse con mayor énfasis

en lo pedagógico (Modelo de Gestión Educativa, 2012). Sin embargo, si bien esta reforma pretende impulsar un mayor traspaso de las decisiones desde el nivel central al local, en la práctica significa que las escuelas no poseen control sobre su presupuesto (ya que se decide a nivel del distrito), restringiéndose su autonomía y flexibilidad para atender sus necesidades locales.

La diferencia esencial entre los procesos de desconcentración y descentralización estaría dada por “el otorgamiento de personalidad jurídica, de individualidad propia, que faltaría en el primer caso y existiría en el segundo” (Rojas, et. al. 2021: 95). Dicho de otro modo, en la desconcentración, el órgano central continúa ejerciendo control jerárquico sobre el órgano desconcentrado (Mora, 2006: 69). Esta diferencia es clave a la hora de repensar los desafíos de la descentralización del sistema educativo ecuatoriano.

d) Los recursos destinados a la mejora educativa son insuficientes

Cuando se analizan históricamente los ítems de ejecución presupuestaria se evidencia que, en el presupuesto corriente, aproximadamente 87% se destina a salarios de funcionarios (maestros y personal administrativo), mientras que apenas el restante 13% se destina a recursos escolares (textos, uniformes y desayunos escolares) (Ministerio de Educación, 2022). Es decir, existe una proporción muy menor de recursos “libres” destinados al mejoramiento pedagógico.

Si bien el Ministerio de Educación (principal en la relación de gestión) delega a las escuelas la provisión de una educación de calidad, no entrega los apoyos financieros necesarios para que la escuela pueda hacerse asesorar o cubrir la implementación de sus propios planes de mejoramiento pedagógico. En efecto, no existe el financiamiento adecuado para responder a las demandas de calidad provenientes de la planta central y de los distritos como: la implementación de Proyecto Educativo Institucional (PEI), el Plan Operativo Anual (POA), el Plan Institucional de Continuidad Educativa (PICE), los planes de mejora pedagógica identificados por asesores del Plan de Apoyo y Seguimiento, o el apoyo que requiere el Departamento de Consejería Estudiantil (DECE). Tal como declara una participante, “piden calidad de gestión desde planta central y distritos, mientras que las escuelas pedimos los recursos necesarios” (directora, taller Tena, 2022). Esta tensión e incoherencia se hace patente en los discursos de distintos actores.

Esta falta de apoyos es particularmente grave en las escuelas con mayores necesidades socioeducativas y aquellas ubicadas en zonas rurales. En estos casos, con frecuencia, las escuelas terminan acudiendo al apoyo financiero que son capaces de entregar las familias, a pesar de su propia situación de vulnerabilidad social. Por ejemplo, los padres de familia que participaron en los talleres manifestaron que, a pesar de que se afirma que la educación es gratuita, las escuelas los presionan continuamente a entregar aportes

(para el mejoramiento continuo, materiales educativos, mantenimiento, infraestructura), porque el gobierno no entrega los recursos suficientes para cubrir esas necesidades. Existe también un problema en la “oportunidad” del traspaso de los recursos para el mejoramiento desde el nivel central al local. Esto se debe a que el proceso de aprobación de las solicitudes de las necesidades de los distritos y la asignación presupuestaria respectiva comienza al inicio de cada año y llega a la escuela cuatro o cinco meses después, cuando el año escolar ya está muy avanzado y las necesidades han aumentado o ya se han suplido mediante acciones, referidas localmente como de “autogestión”. Por ejemplo, a través de alianzas con empresas locales o donaciones realizadas por las familias.

5.2.3. Inconsistencias entre el mandato de brindar educación de calidad y la insuficiente provisión de apoyo, autonomía y capacitación a directores y docentes

e) Debilidad en los sistemas y equipos técnicos del ministerio para el apoyo y supervisión pedagógica en las escuelas

“¿Cuánto y cómo se apoya a la escuela? En realidad, lo que ocurre es que la escuela está presionada desde los dos frentes: el gobierno y la sociedad”, concluye un académico en taller de Guayaquil (2022).

El modelo nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa (MNASGE) fue aprobado en el 2013, luego de la creación del Programa de Mentoría (2010), en el marco de la Nueva Constitución del 2008 y el consiguiente reordenamiento de la estructura del Estado; la Nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI-2011); el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2012); y el Acuerdo Ministerial 020-12 en el que se encuentra el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación.

Actualmente, el modelo de apoyo y seguimiento del Ministerio de Educación cuenta con 116 asesores, 46 auditores educativos y 217 docentes que se encontraban en formación de mentores. Entre estos, 154 ya no están en el programa y el resto dedica únicamente 20% de su jornada a labores de mentoría en sus instituciones educativas. Por lo tanto, el personal destinado al apoyo y seguimiento pedagógico no logra abastecer a todo el sistema educativo (Mineduc, 2022). En efecto, diversos participantes del estudio hicieron referencia al insuficiente acompañamiento pedagógico recibido. Por ejemplo, en Tena se argumentaba que existían “menos de 10 mentores para apoyar pedagógicamente a aproximadamente 1.500 escuelas” (autoridad ministerial local, taller Tena 2022).

Esta escasez se debe a la falta de fortalecimiento del Programa de Mentoría, que tiene como objetivo proveer acompañamiento pedagógico en el aula a los docentes de escuelas fiscales, sobre todo de bajo rendimiento en la evaluación nacional y en zonas rurales. Estos mentores deberían cumplir “un papel formativo, transmitiendo su saber a los docentes de aula mediante talleres de capacitación, la observación y retroalimentación de su práctica” (Vezub, 2011: 13).

Asimismo, el sistema de apoyo psicoemocional se encuentra desfinanciado y, consecuentemente, el Departamento de Consejería (DECE) posee una escasez de profesionales para el apoyo psicológico. Esta situación se ha modificado con la reciente Ley (LOEI reformada, 2021) que busca fortalecer el eje de calidad y bienestar estudiantil. Por lo tanto, constituye un reto para el ejecutivo (Ministerio de Finanzas, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación) implementar las disposiciones legales.

Por último, el problema del modelo de apoyo y seguimiento no solo radica en el insuficiente número de asesores pedagógicos y profesionales afines, sino que en la confusión respecto a su rol, el cual combina en la práctica elementos de fiscalización de normas, supervisión de procesos, y apoyo pedagógico. Este último rol es identificado por los participantes del estudio como el más débil y menos frecuente. Por ejemplo, en el informe de Sistematización del Programa de Acompañamiento Pedagógico, en Esmeraldas y Sucumbíos de UNICEF (2019), se afirma que una debilidad importante es que el distrito no cuenta con un departamento pedagógico.

f) Los procesos de selección, formación y remuneración de los directores son inadecuados para promover un liderazgo escolar que promueva el aprendizaje

El marco legal de Educación posee un estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, estructurado en 1.142 circuitos educativos, la unidad administrativa más pequeña del sistema. Este diseño busca desconcentrar tareas ministeriales, pero sin asegurar los recursos y capacidades a nivel escolar para garantizar la eficacia en la gestión de los procesos pedagógicos. Así, la autonomía escolar y el empoderamiento de los directivos continúa siendo un desafío para el fortalecimiento del sistema educativo. Como señala Pavo et al. (2021) “existe una concepción burocrática de los planes educativos institucionales y los códigos de convivencia, lo que puede ser una evidencia de falta de liderazgo en las instituciones educativas”.

Si bien existen estándares de calidad para directivos (Ministerio de Educación, 2017), aún no hay procesos formales de formación inicial y continua. Además, se puede acceder al cargo de director de un centro educativo público por diversas vías: por nombramiento –a través de concursos públicos de selección basados en el mérito y oposición–, o por designación –mediante el nombramiento como director encargado–, el cual posee la misma carga laboral que el director con nombramiento, pero sin la misma remuneración económica. La mayoría de los directores escolares son docentes designados para el cargo. Es decir, no están formados ni remunerados de acuerdo con su rol y responsabilidad, lo que afecta negativamente su desempeño y motivación. De hecho, solo 429 directores escolares reciben un salario equivalente a sus funciones, mientras que más de 5.000 docentes tienen funciones directivas sin remuneración de directivo, ya que por falta de presupuesto no se han realizado los respectivos concursos de selección de directivos (Distributivo de Personal, 2022).

Asimismo, las entrevistas con diversos actores destacan los altos niveles de politización en el nombramiento de autoridades a nivel de distritos y escuelas, alineándose hacia el cumplimiento del proceso y el clientelismo, y desviándose algunas veces de un proceso técnico de selección de directores para asegurar y promover el aprendizaje.

g) El desarrollo profesional docente desvinculado de las necesidades pedagógicas del trabajo en el aula

El sistema educativo de Ecuador ha establecido que el rol de los docentes es primordial en la mejora de la calidad educativa. Sin embargo, la carrera docente no cuenta con un enfoque formativo que consolide el conocimiento disciplinar y desarrolle competencias pedagógicas efectivas, sino que en la práctica se encuentra orientado a lo administrativo y al cumplimiento de procesos y tareas burocráticas definidas desde el nivel ministerial. Esto se vuelve particularmente relevante si se observan los resultados de la evaluación nacional “Ser Maestro” que muestra un porcentaje importante de docentes con bajo nivel de desempeño, por ejemplo, a nivel de conocimientos disciplinares. De hecho, más del 50% de la población evaluada se ubica entre los rangos bajo y estándar (Ministerio de Educación, 2021). En esta misma línea, otros estudios muestran que “la mitad de los y las docentes está anclada en una pedagogía tradicional, transmisiva [y posee] falta de experiencia profesional.” (Pavo et al., 2021).

Por otra parte, en algunos casos diversos actores declaran que muchos docentes construyen su identidad a partir de su rol dentro de la burocracia estatal, en detrimento de su rol como docentes impulsores del aprendizaje de sus estudiantes. Por ejemplo, como mencionó uno de los miembros del comité asesor del proyecto, “los docentes de escuelas públicas tienden a verse a sí mismos más como servidores públicos que como maestros, donde las tareas administrativas son centrales para el cumplimiento con el sistema”. En concordancia con la alineación hacia el cumplimiento, que caracteriza la relación de Gestión entre el Ministerio de Educación y los docentes, un participante señala que “el Mineduc manda órdenes al zonal, y el zonal al distrital, éste al directivo y este último al docente. Es una gran cadena. Cada uno cumple. Cumplir por cumplir, pero no hay retroalimentación” (Director, taller Tena, 2022).

Si bien los concursos de ingreso a la carrera promueven la estabilidad laboral y el desarrollo profesional, la evidencia en Ecuador muestra que la productividad promedio de los docentes se mantiene alta durante los primeros 5 a 10 años de carrera, por lo que un sistema de promoción e incentivos y apoyo pedagógico a lo largo de la vida profesional es una necesidad de primera prioridad (Ponce y Drouet, 2018). A su vez, de acuerdo con los testimonios de algunos participantes, en los concursos no siempre se seleccionan los perfiles profesionales más adecuados, por lo que hay la percepción de que operan consideraciones políticas y clientelares a nivel local que terminan incidiendo en las posibilidades de mejora educativa o en la motivación de los docentes.

Este sistema de ingreso y promoción de la carrera docente está basado en conocimientos disciplinares, títulos obtenidos y años de experiencia (LOEI, 2021; Acuerdo Ministerial del MINEDUC 2021-00007-A y 2018-00025-A). Sin embargo, las competencias y habilidades desarrolladas parecen ser insuficientes para potenciar mayores niveles de aprendizaje efectivo en el aula. Por ejemplo, según un docente de los grupos focales, “los docentes no reciben tutoría ni apoyo, y tienen escasa preparación sobre necesidades educativas especiales”.

A su vez, algunos docentes manifiestan carecer de una cantidad de horas no lectivas suficientes para realizar adecuadamente las labores de planificación de sus clases, evaluación del aprendizaje y retroalimentación formativa a sus estudiantes. En efecto, tal como señala una maestra participante del estudio, “la reducción de horas pedagógicas (de 30 a 25) que se definió por la reforma a la Ley, no se implementa. Los docentes aún cuentan con un exceso de sobrecarga administrativa” (Maestra, taller Tena, 2022).

Sumado a lo anterior, existe la percepción de que la carrera docente no es valorada socialmente y que el sistema tampoco reconoce a los docentes que logran buenos resultados de aprendizaje para ser promovidos (Exdirectivo, taller Tena, 2022). Es clave aprender de la experiencia de programas de Formación Docente permanente con iniciativas como el “SiProfe”, que tuvo una inversión sostenida entre el 2016-2022, con más de 40 millones de dólares de inversión; o del Plan Nacional de Formación Permanente que busca fortalecer las capacidades docentes al mediano plazo (Mineduc, 2022).

Asimismo, resulta prioritario repensar el desarrollo profesional docente en servicio, poniendo especial atención a los procesos de acompañamiento y apoyo con foco en el trabajo pedagógico y las prácticas docentes dentro del aula. Tal como señalan diversos funcionarios del ministerio, actualmente los docentes reciben muy limitadas instancias de formación presencial, y las que reciben de manera virtual son asincrónicas (es decir, son en línea y sin tutores que promuevan la reflexión y acompañen simultáneamente el proceso formativo).

Cabe destacar que el Ministerio está realizando esfuerzos en esta línea, por ejemplo, a través de la creación del Laboratorio de Innovación Educativa, cuyo foco es fortalecer las prácticas docentes. Se espera que esta iniciativa provea información y difusión sobre buenas prácticas docentes, a fin de compartirlas, difundirlas y reconocer el esfuerzo de los docentes.

5.2.4. Entre lo estandarizado y lo contextualizado: Inconsistencias entre las necesidades nacionales y las adaptaciones locales

h) Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación: nacional vs. local

A pesar de los avances en incrementar la autonomía de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe - SIEB (Reforma de la LOEI), aún persisten dificultades en la

relación de gestión del ministerio y los organismos encargados de asegurar la provisión de educación intercultural bilingüe en Ecuador. Dichas dificultades se expresan en las decisiones que se toman centralmente sin considerar las necesidades de las comunidades y territorios. Por ejemplo, en relación con la infraestructura, un docente en Tena señala que “un aula tipo en la Sierra con ventanas pequeñas de 40cm x 40cm, no funciona en la Amazonía por el clima, deben ser más grandes” (Docente, taller Tena, 2022). Asimismo, se menciona frecuentemente que las orientaciones de alimentación entregadas por el ministerio son concebidas para una población general, pero no son contextualizadas. Por ejemplo, se señala que los niños indígenas no toman leche de vaca pues no están acostumbrados y por ende la desechan. Esto perjudica la nutrición e ingesta calórica diaria de los estudiantes, y significa un desperdicio de recursos.

Por otra parte, el problema de la falta de dominio en algunos docentes de las lenguas ancestrales de las minorías étnicas es particularmente relevante. En Ecuador no hay suficientes docentes que hablen las lenguas originarias, lo que termina provocando que se asignen maestros no especializados para enseñar en las comunidades indígenas. Un docente expresa que dotar a las escuelas en la Amazonía con profesores locales “debe ser una prioridad el docente de habla hispana no entiende a sus estudiantes y viceversa” (Docente jubilada, taller Tena, 2022). Además, este problema es percibido como un riesgo para la conservación de los saberes ancestrales.

Adicionalmente, lo curricular aparece como un aspecto problemático. A pesar de los esfuerzos de la SEIB en contextualizar y adaptar el contenido, existe la percepción en muchos actores del sistema escolar, que en realidad se implementa un currículo nacional con escasa o nula adaptación al contexto. Esto hace que las escuelas, docentes y familias se sientan ajenos al proceso de aprendizaje. En esta línea, un docente señala que “en la escuela se repite lo que dice planta central. Ante cualquier cambio, la respuesta es: no, porque así está escrito. Lo dice el reglamento” (Docente, taller Tena, 2022).

Los testimonios anteriores contrastan con los avances establecidos en la normativa legal. El artículo 6 de la ley (LOEI 2019) establece que el currículo se aplicará en los idiomas oficiales de las diversas nacionalidades de Ecuador, respetando una perspectiva plurinacional e intercultural, debiendo ser contextualizado de acuerdo con las especificidades culturales.

i) Complejidades curriculares: cambios continuos, rigideces y contextualización

A pesar de la delegación proveniente de la relación de pacto (principal) de promover la contextualización del aprendizaje, el currículo se implementa en la relación de gestión con lineamientos estandarizados y con escaso apoyo y capacitación del docente (agente) sobre cómo contextualizar los contenidos, especialmente en la educación rural con diversidad cultural y alumnos con necesidades específicas.

La gestión pedagógica estandarizada contradice la delegación de flexibilización y contextualización curricular. En la práctica, a partir del currículo nacional, la institución establece su Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan Curricular Institucional (PCI). A pesar de los esfuerzos de acompañamiento a través de asesores y auditores educativos, y de iniciativas como el programa Aprender a Tiempo, una docente afirma: “el docente no tiene capacidad para aterrizar el currículo en el contexto. Tenemos que implementarlo a como dé lugar. La calidad está basada en la lógica del rendimiento y la calificación” (Docente, taller Tena, 2022).

Por otra parte, la contextualización permanente del currículum, siendo un proceso lento y complejo, se ve perjudicado por los constantes cambios y ajustes curriculares realizados por el ministerio desde el nivel central. Estos se realizan sin brindar suficiente acompañamiento pedagógico a directivos y docentes para realizar las adecuaciones. Por ejemplo, una dirigente gremial expresó su inconformidad por los continuos ajustes curriculares de la pandemia, con el currículo priorizado en emergencia y luego el currículo priorizado con énfasis en competencias (Resolución Nro. MINEDUC-SFE-2021-00008-R). Según señaló, “son dos iniciativas en menos de 6 meses, y cuando los docentes se están formando en una iniciativa pedagógica, surge una nueva” (Dirigente, taller Guayaquil, 2022).

La alineación hacia el aprendizaje se ve dificultada ya que existe la percepción de que el Ministerio de Educación cambia a menudo los lineamientos y orientaciones, lo que genera que las escuelas no reciban la información de manera oportuna para poder implementar los cambios a nivel local. Según los entrevistados, las delegaciones del Ministerio pueden ser contradictorias, repetitivas o extemporáneas al momento de aplicarse en el territorio (Taller Guayaquil, 2022). A su vez, algunos expresan que “hay muchos cambios de autoridad, por lo que no hay consistencia con las medidas o políticas implementadas. Cada uno desbarata lo que hizo el anterior. No hay continuidad, coherencia. Ausencia absoluta de políticas de largo plazo” (Taller Tena, 2022).

j) Evaluaciones: estandarizar, contextualizar y retroalimentar

Existe una incoherencia entre las orientaciones generales del currículum y las evaluaciones nacionales. Mientras que el currículum oficial diseñado desde las autoridades centrales apunta a impulsar un proceso de aprendizaje integral, las evaluaciones estandarizadas elaboradas por INEVAL tan solo abarcan algunas disciplinas, es decir, una parte minoritaria del currículum nacional. Esto genera una incoherencia y señales contradictorias hacia los docentes, los cuales deben decidir entre enseñar el currículum integral o enfocar los esfuerzos en las áreas evaluadas por INEVAL. Este proceso puede conllevar a un indeseado proceso conocido como estrechamiento curricular.

Adicionalmente, INEVAL evalúa a los docentes de manera estandarizada, lo que inhibe la gestión de enseñanza contextualizada. En este sentido, en la gestión curricular hay un desfase entre el documento técnico y la práctica docente en el aula.

A su vez, la evaluación a estudiantes y docentes no genera suficiente información sobre otras dimensiones, como las habilidades socioemocionales. Este desajuste entre lo que se evalúa y lo que se enseña genera problemas de planificación a largo plazo que afectan la transparencia en la evaluación y el uso de la información (Chiriboga, 2021).

Por otra parte, la información generada por las evaluaciones nacionales no es efectivamente aprovechada por el Ministerio de Educación para ofrecer retroalimentación focalizada a las escuelas. Tampoco es utilizada para establecer estrategias de andamiaje o reconocimiento para mejorar el desempeño de directores, docentes y estudiantes. En este contexto, un experto en educación afirma: “El sistema educativo no hace seguimiento a la escuela, y solo lo hace a través de los resultados que logra el estudiante en las pruebas estandarizadas...es un seguimiento incompleto y unidireccional”. Es decir, las evaluaciones sumativas estandarizadas no son complementadas con retroalimentación formativa e información significativa para apoyar la práctica docente contextualizada.

Por su parte, funcionarios del INEVAL mencionan que los procesos de enseñanza no siempre contemplan el currículo y los estándares, por lo que su evaluación se vuelve altamente compleja. En este sentido, el uso de la información de la evaluación es limitado, entre otras cosas porque las evaluaciones están alejadas de la realidad de las aulas, según lo manifiestan los actores.

k) Incongruencias en el papel de la familia en el proceso de aprendizaje: Limitada implicación y participación vinculante de las familias en los centros escolares

De acuerdo con el artículo 2, literal “o”, de la LOEI, las familias y las comunidades, como parte integrante de la sociedad civil, tienen pleno derecho a participar en la toma de decisiones de la escuela. Sin embargo, los participantes en los talleres afirman que, en la práctica, este mandato no se cumple a cabalidad, ya que existe una brecha significativa entre lo que establece la norma y el rol efectivo otorgado a los padres y/o representantes en el proceso educativo.

El marco legal promueve la participación ciudadana en la gestión educativa (Art.85 y 100, Constitución, 2008.Art. 2, LOEI, 2011). Sin embargo, en la práctica las familias no cuentan con la información pertinente de parte de los directivos y docentes, ni mecanismos claros y efectivos de participación en la toma de decisiones en la escuela. Por ejemplo, durante 2014-2015 se eliminaron una gran cantidad de escuelas que estaban cercanas a las comunidades rurales e indígenas. Como consecuencia, algunos estudiantes se vieron obligados a viajar enormes distancias o incluso a abandonar la escuela (Plan V, 2017). Esto muestra la escasa incidencia de las familias en este tipo de decisiones de política educativa.

Esta escasa participación se refleja también con mayor claridad en los comités de apoderados y familias, cuya contribución a la toma de decisiones se centra sobre todo en

problemas cotidianos y de forma, relacionados con la solicitud de aportes voluntarios para mantener la infraestructura, realizar eventos, etc. No suele haber un foco en los problemas sustantivos, como la calidad de la educación, ni en cómo abordarlos colectiva y estratégicamente.

El involucramiento de los padres y/o representantes legales también se limita a identificar los resultados de los aprendizajes, que se reflejan mayormente en las calificaciones, y en el posible acceso de sus hijos a la educación superior. Es decir, las familias están evaluando la información escolar desde las calificaciones y no desde el aprendizaje, tal como lo expresó un docente: “Lo importante para los padres es que sus hijos no fracasen y salgan adelante; que les demos buena nota, eso es todo” (Docente, taller Tena, 2022). De acuerdo con el testimonio de algunos participantes, lo anterior se traduce, en diversos casos, en apatía y falta de interés de las familias por participar en el proceso educativo de sus hijos (motivación): “Los padres no se interesan y se han vuelto pasivos y facilistas. La escuela requiere apoyo de la comunidad, pero el sistema no los motiva a participar” (Taller Quito, 2022).



6. Conclusiones: Recomendaciones priorizadas

De acuerdo con la información recabada y los testimonios de los distintos actores del sistema educativo, se observa que en diversos ámbitos existe la tendencia a establecer relaciones en las que predomina una lógica de cumplimiento de procesos burocráticos y administrativos. Si bien se reconoce el valor de un sistema que busca funcionar con parámetros administrativos comunes y claros, aún permanece el riesgo de que los actores pierdan de vista el objetivo sustantivo de su labor y no logren alinearse para promover el logro de aprendizajes. En este marco y pese a ser la alineación dominante, tendencias hacia el clientelismo o la selectividad parecen jugar un rol igualmente importante en el tipo de incoherencias que caracterizan el sistema educativo ecuatoriano.

A partir de este diagnóstico general, la presente investigación exploratoria ha permitido identificar diversas áreas prioritarias de reforma para avanzar en la mejora de los aprendizajes. En concreto, cuatro tipos de acciones emergen como prioritarias⁴: (1) hacer efectiva la promesa del financiamiento para dotar de mayores recursos al sistema educativo, y coherencia entre las tareas y responsabilidades delegadas al ministerio de educación por las máximas autoridades del país; (2) alinear las estructuras de gestión central y local hacia el mejoramiento pedagógico de las escuelas; (3) fortalecer los sistemas de apoyo y acompañamiento al trabajo de directivos y docentes y (4) balancear de

⁴ Las recomendaciones desarrolladas en este apartado provienen en su mayoría del taller de priorización de incoherencias que tuvo lugar junio de 2022. En este se solicitó al Comité Asesor del proyecto que identificara las incoherencias prioritarias según el impacto percibido en la mejora de los aprendizajes.

manera virtuosa las expectativas de aprendizaje esperado, contenidas en el currículum nacional, con la demanda de dar mayor contextualización a los procesos de enseñanza.

Resulta prioritario avanzar en *incrementar los niveles de financiamiento del sistema educativo ecuatoriano*, apuntando hacia el nivel que el propio país ha definido en torno al 6% del PIB. El gasto público en educación, expresado como porcentaje del PIB, ha retrocedido en los últimos años, lo que genera que muchas de las tareas que la sociedad delega a las autoridades educativas, escuelas y docentes carezcan de los recursos necesarios para cumplir con la misión que les ha sido encomendada. Probablemente este objetivo requiere de la construcción de un pacto social que ponga en el centro de las prioridades de la agenda pública el rol que la educación tiene en Ecuador. Dicho pacto debería poner en el centro de sus preocupaciones no solo el acceso universal de todos los niños, niñas y jóvenes ecuatorianos a la escuela, sino que también los aprendizajes que logran desarrollar durante su proceso escolar. Ello requiere asegurar las condiciones de bienestar necesarias, de estudiantes, docentes y comunidades educativas, para que dicha promesa pueda ser efectiva.

Ahora bien, mayores niveles de financiamiento del sistema educativo por sí solos difícilmente lograrán cumplir con las metas propuestas. Así, los esfuerzos presupuestarios deberían responder al propósito de dotar a las escuelas de mayores capacidades y recursos para el mejoramiento pedagógico. Se requiere entonces avanzar en nuevas formas de relación entre los actores del sistema educativo, de modo que la escuela se convierta en un espacio de inclusión y aprendizaje. Para ello, resulta prioritario *alinear las estructuras de gestión central y local hacia el mejoramiento pedagógico de las escuelas*. Esto implica no solo fortalecer la gestión de las escuelas y la dotación de recursos humanos, técnicos y financieros, con miras a mejorar los procesos de aprendizaje, sino que además y, por sobre todo, alinear los diversos actores públicos de la cadena de gestión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la sociedad civil hacia el mejoramiento educativo. Ello implica re-balancear las tendencias hacia el cumplimiento de tareas burocráticas, permitiendo dar mayor espacio al acompañamiento y mejoramiento de la gestión escolar.

Los procesos de gestión no solo deben buscar fortalecer capacidades de la escuela como institución o como centro de inclusión y aprendizaje, sino que deben asegurar que tanto directivos como docentes tengan oportunidades de fortalecimiento de sus habilidades directivas o pedagógicas. En este sentido, es prioritario *fortalecer los sistemas de apoyo y acompañamiento al trabajo de directivos y docentes*, de manera que ambos actores dispongan de sistemas que garanticen su desarrollo profesional y el reconocimiento social de su función. Oportunidades efectivas de formación continua; implementación de estímulos que tengan incidencia en su carrera profesional; mejoramiento de su gestión pedagógica mediante la incorporación de prácticas efectivas como la colaboración entre pares, la reflexión, la indagación o el trabajo en red, entre otros, sobre todo en contextos vulnerables y rurales, parecen ser mecanismos adecuados para mejoras sostenidas de su desempeño profesional.

Por último, este diagnóstico ha permitido identificar una necesidad imperiosa del sistema educativo ecuatoriano que dice relación con balancear de manera virtuosa las expectativas de desempeño esperado, contenidas en los estándares nacionales o en currículum a nivel nacional, con la demanda de dar mayor contextualización a los procesos de enseñanza. Esta necesidad se expresa en áreas de diverso tipo; sea en el campo de contextualización curricular, permitiendo facilitar de manera sistemática espacios para que los docentes puedan realizar adaptaciones curriculares a las necesidades del contexto; sea en el campo de la evaluación, que tiende a privilegiar los estándares curriculares nacionales dejando de lado la dimensión contextual y de adaptación local. En esta misma línea se requiere reforzar las capacidades pedagógicas del sector de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación a nivel local con espacios de mayor incidencia en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional. Resulta prioritario entonces repensar los modos en que las decisiones centrales y nacionales dan cabida al reconocimiento y a las particularidades de los contextos locales.

Desde una perspectiva sistémica, la mejora sostenida de los aprendizajes basada en estructuras de apoyo a las escuelas deberá alinear al menos cuatro áreas del sistema educativo: *sistemas de evaluación* integrales de estudiantes, docentes y directivos⁵; desarrollo de *planes de formación y mejora* alineados a las necesidades específicas de dichos actores; *sistemas de apoyo y acompañamiento pedagógico* que permitan materializar los procesos de mejora; y asegurar los *recursos técnicos y financieros* para garantizar de forma efectiva que el sistema y la relación de los actores se alineen al aprendizaje.

5 Esta mirada permitiría fortalecer el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) de manera que se desarrolle una cultura de generación, registro y uso de información por parte de los diversos actores del sistema educativo. Ello podría mejorar la toma de decisiones, el monitoreo de las estrategias implementadas y el análisis de la calidad de la inversión en el sistema educativo, según su impacto en los resultados de aprendizaje.

7. Referencias

- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Building State Capability. Oxford University Press. En: Spivack, M. (2022). *Applying Systems Thinking to Education: The RISE Systems Framework*. RISE. En: https://riseprogramme.org/sites/default/files/2021-05/Applying_Systems_Thinking_Education_FINAL.pdf
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. [PDF]. <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/2726>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial. Segundo Suplemento. No. 417. [PDF]. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/LOEI.pdf>
- Bravo, J. & Gutiérrez, L. (2020). *Estándares de Calidad en las escuelas del Ecuador como factor asociado al aprendizaje*. <https://uanae.edu.ec/wp-content/uploads/2020/03/9-Bravo-y-Gutierrez-EST%C3%81NDARESDECALIDADEN.pdf>
- Chiriboga, C. (2021). El uso de los resultados de las pruebas de evaluación de los aprendizajes en el planeamiento de las políticas educativas en Ecuador Informe nacional. IPE-UNESCO.
- Corte Constitucional. (2011). *Constitución y Estado ecuatoriano No.1. Programa de divulgación constitucional con la ciudadanía*. [PDF]. http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Cartilla_1_Constitucion_y_Estado/Cartilla_1-Constitucion_y_Estado_ecuatoriano.pdf
- Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., Alfonso, M., Montalva, V., & Paredes, D. (2018). *Profesión: Profesor en América Latina: ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?*. Inter-American Development Bank.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). Estadísticas Fiscales-Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.finanzas.gob.ec>
- Fernández González, M. & Vinuesa, J. T. (2020). No aman discutir con la gente. Paradojas de la institucionalización de la participación ciudadana en Imbabura, Ecuador (2008-2017). *Diálogo Andino*, 62, 53-64.
- Gómez P, L. (2021). *El incremento al sueldo de los maestros. ¿Está el Estado en capacidad de asumirlo?* Observatorio de Gasto Público-code Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 21-05-2021. <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/el-incremento-al-sueldo-de-los-maestros-esta-el-estado-en-condiciones-de-asumirlo>
- Grupo FARO & Confederación Ecuatoriana de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CEOSC). (2016). *Hacia el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Construyendo la política pública para la gestión de las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador*. [PDF]. <http://confederacionecuatorianaosc.org/wp-content/uploads/2018/04/Hacia-el-fortalecimiento-de-las-OSC.pdf>
- Grupo FARO. (2020). *La sociedad civil en Ecuador*. Fact sheet. [PDF]. <https://grupofaro.org/sociedad-civil-en-ecuador/>
- Herrera, S. & Zanafria, J. (2018). Fortalecimiento y Sostenibilidad de las OSC en el Ecuador. Grupo FARO. [PDF]. https://www.academia.edu/37564221/Herrera_y_Zanafria_2018_Fortalecimiento_y_Sostenibilidad_de_las_OSC_en_el_Ecuador_Grupo_FARO.pdf
- Ineval. (2021). Informe Rendición de Cuentas 2021. https://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/05/Informe_Rendicio%CC%81n_de_Cuentas_2021-ok.pdf
- Laffont, J. J. & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent model*. Princeton University Press.
- Luna, F. O. 3. Docentes ecuatorianos: pilares en los cuales se sostiene la educación en tiempos del COVID-19. *Una mirada a la pandemia de Covid-19*, 57.
- Pavo, M. Á. H., Weaver, Y. E., Rivera, M., Espinosa, D., Navarrete, V. O. (2021). Ruta pedagógica hacia el 2030: La propuesta de un modelo para el sistema educativo ecuatoriano. *Revista Andina de Educación*, 4(1), 1-4.
- Plan V. (2017, 21 de agosto). *Lo bueno, lo malo y lo feo de las Escuelas del Milenio*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-escuelas-del-milenio-1>

- Ministerio de Educación. (2012). *Reglamento general a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. [PDF]. <https://educacion.gob.ec/documentos-legales-y-normativos/>
- Ministerio de Educación. (2017). Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC-2017-00075-A.
- Ministerio de Educación (2017) “MANUAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD EDUCATIVA Gestión Escolar, Desempeño Profesional Directivo y Desempeño Profesional Docente
- Ministerio de Educación. Acuerdo Ministerial MINEDUC-2021-00038-A-2021.
- Ministerio de Educación. (2021). Rendición de Cuentas.
- Ministerio de Educación. (2022). Plan Nacional de Formación Permanente. <https://mecapacito.educacion.gob.ec/plan-nacional/#:~:text=Se%20concibe%20a%20la%20formaci%C3%B3n,socioemocionales%20de%20docentes%20y%20directivos.>
- Ministerio de Educación. (2022). Carnetización Digital Soy Mineduc. <https://educacion.gob.ec/carnetizacion-digital-soy-mineduc/>
- Mora, E. C. (2006). *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*. Bogotá: LEYER.
- Registro Oficial. (2011, marzo 31). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. [PDF]. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leyeducacionintercultural_ecu.pdf
- Rojas, R. X. G., Castro, C. E. Q., & Masache, M. E. C. (2021). Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa*, 8(16).
- Schneider, B. R., Cevallos, P., & Bruns, B. (2018). The politics of transforming education in Ecuador: Confrontation and continuity, 2006–2017. RISE. Working Paper, 18/021. <https://riseprogramme.org/publications/politics-transforming-education-ecuador-confrontation-and-continuity-2006-17>
- Silberstein, J. and Spivack, M. (2022). Applying Systems Thinking to Education: Using the RISE Systems Framework to Diagnose Education Systems. RISE Insight note. RISE programme, University of Oxford.
- Spivack, M. (2022). *Applying Systems Thinking to Education: The RISE Systems Framework*. RISE. En: https://riseprogramme.org/sites/default/files/2021-05/Applying_Systems_Thinking_Education_FINAL.pdf
- Ulloa, C., Mancheno, D., & Martínez, V. (2022). *Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador. Diagnóstico de su situación actual*. Grupo FARO. [PDF].
- UNESCO. 2020. *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 – América Latina y el Caribe – Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. París, UNESCO. [Bit.ly/LAC2020gemreport](https://bit.ly/LAC2020gemreport)
- Unicef. (2020, 4 de mayo). COVID-19: Cómo asegurar el aprendizaje de los niños sin acceso a Internet. <https://www.unicef.org/ecuador/historias/covid-19-c%C3%B3mo-asegurar-el-aprendizaje-de-los-ni%C3%B1os-sin-acceso-internet>
- Vélez, M. L. C. (2020). Cambiar la burocracia y el control por la formación y la confianza. *Saberes Andantes*, 3(7), 14-31.
- Yépez, A. (2022). *Invertir en sueldos para Magisterio es prioritario*. Conexión- PUCE, entrevista 18 - 03 - 2022. <https://puceapex.puce.edu.ec/conexionpuce/invertir-en-sueldos-del-magisterio-es-prioritario/#:~:text=Al%20momento%2C%20el%20grueso%20de,entre%20USD%20986%20y%202.034.>



Laboratorio de Investigación e
Innovación en Educación para
América Latina y el Caribe