

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN DUAL EN INSTITUTOS TECNOLÓGICOS DE GASTRONOMÍA Y TURISMO EN ECUADOR (2018–2025)

*PUBLIC POLICIES FOR DUAL EDUCATION IN GASTRONOMY AND TOURISM TECHNOLOGICAL INSTITUTES IN ECUADOR (2018–2025)*

Pérez, Ramiro\*.

\*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito, Ecuador / Universidad Iberoamericana del Ecuador - UNIB.E

Autor correspondal: [pssantiago88@gmail.com](mailto:pssantiago88@gmail.com)

DOI: [www.doi.org/10.55867/qual32.07](https://www.doi.org/10.55867/qual32.07)

*Como citar (APA):*

Manuscrito recibido el 14 de mayo de 2026.

Aceptado para publicación, tras proceso de revisión, el 06 de julio de 2026.

Publicado, el 07 de julio de 2026.

### Resumen

En Ecuador, el sector gastronómico-turístico generó en 2023 más de 1.800 millones de dólares en divisas y empleó a más de 400.000 personas (MINTUR, 2023); la gastronomía nacional figura, además, entre las expresiones reconocidas como patrimonio cultural intangible de la región (UNESCO, 2010). A pesar de ese peso económico y cultural, los datos disponibles indican que la política de educación dual diseñada para cualificar a los profesionales del sector (formalmente reconocida desde la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior de 2018) presenta brechas persistentes entre su diseño normativo y su implementación efectiva. Este artículo tiene como objetivo identificar las condiciones que favorecen o restringen esa implementación en institutos tecnológicos del sector durante 2018–2025 en Ecuador. Para ello se empleó revisión documental sistemática con protocolo PRISMA 2020 y análisis temático reflexivo (Braun y Clarke, 2006; 2019) sobre un corpus de 38 fuentes de bases indexadas, normativa oficial y repositorios especializados. Los resultados revelan cinco factores que (en su interacción) configuran un escenario de baja colaboración: ausencia de organismos intermediarios con mandato sectorial; desarticulación entre la LOES, el CES y el MINTUR; escasa participación empresarial por atomización del tejido productivo y estacionalidad turística; brecha de capacidades entre institutos; y déficit de formación docente en pedagogía de la alternancia. Se concluye que las brechas responden a vacíos de arquitectura institucional y se proponen cinco recomendaciones: consejos sectoriales tripartitos, alternancia flexible, incentivos diferenciados para microempresas, programa de tutores y armonización interministerial.

**Palabras clave:** educación dual; políticas públicas; gastronomía; turismo; institutos tecnológicos; Ecuador.

### Abstract

In Ecuador, the gastronomy and tourism sector generated over US\$1.8 billion in foreign exchange in 2023 and employed more than 400,000 people (MINTUR, 2023). Furthermore, Ecuadorian cuisine is recognized as an intangible cultural heritage of the region (UNESCO, 2010). Despite this economic and cultural significance, available data indicate that the dual education policy designed to train professionals in the sector (formally recognized since the 2018 reform of the Organic Law of Higher Education) exhibits persistent gaps between its regulatory design and its effective implementation. This article aims to identify the conditions that favor or restrict this implementation in technological institutes within the sector during 2018–2025 in Ecuador. To this end, a systematic document review was conducted using the PRISMA 2020 protocol and reflective thematic analysis

(Braun and Clarke, 2006; 2019) on a corpus of 38 sources from indexed databases, official regulations, and specialized repositories. The results reveal five factors that (in their interaction) constitute a scenario of low collaboration: absence of intermediary bodies with sectoral mandates; lack of coordination between the Organic Law on Higher Education (LOES), the Higher Education Council (CES), and the Ministry of Tourism (MINTUR); limited business participation due to the fragmentation of the productive sector and the seasonality of tourism; a skills gap between educational institutions; and a lack of teacher training in the pedagogy of alternating work and study. It is concluded that these gaps stem from deficiencies in the institutional architecture, and five recommendations are proposed: tripartite sectoral councils, flexible work and study programs, differentiated incentives for microenterprises, a mentoring program, and inter-ministerial harmonization.

*Key words:* dual education; public policy; gastronomy; tourism; technological institutes; Ecuador.

## INTRODUCCIÓN

El ceviche de Esmeraldas, el hornado de Riobamba, los maitos amazónicos de Tena son tres preparaciones que representan no solo técnica culinaria sino historia, territorio e identidad de las comunidades que las crearon. Ecuador los ha promovido internacionalmente con un éxito notable (el turismo gastronómico crece a tasas superiores al promedio sectorial) y, sin embargo, en los institutos técnicos y tecnológicos donde se forma a los profesionales que ese patrimonio culinario necesita, la educación dual funciona de manera tan fragmentaria que apenas alcanza al 10% de las instituciones existentes (SENESCYT, 2024). La paradoja merece nombrarse con claridad: el país tiene más visibilidad gastronómica que nunca y menos formación técnica dual que la que su propio marco normativo promete.

La reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) de 2018 fue, en términos normativos, un paso genuino: elevó los títulos técnicos al rango de tercer nivel y reconoció formalmente la alternancia como modalidad pedagógica legítima (Consejo de Educación Superior [CES], 2020). Pero los datos de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT, 2024) son contundentes: de los 238 institutos del país, menos de 24 mantienen programas duales con continuidad real, y los cerca de 9.895 aprendices en la modalidad representan una proporción marginal del sistema. Por su parte, Galarza-Galarza et al. (2021) han documentado las condiciones que explican este rezago; este trabajo las analiza específicamente desde el sector gastronómico-turístico, donde esas condiciones adoptan formas que la política educativa no previó.

¿Por qué la política no previó esas formas? La respuesta, se argumenta aquí, tiene que ver con la lógica de elaboración del marco normativo: la LOES y sus reglamentos derivados fueron concebidos desde una racionalidad educativa general, sin diálogo sistemático con los actores del sector ni con las realidades

operativas de sus microempresas. Es lo que Pressman y Wildavsky (1973) identificaron hace más de cinco décadas como la complejidad estructural de la implementación: el momento en que las intenciones del diseño normativo colisionan con la realidad institucional de los actores encargados de ejecutarlas. No se trata de falta de voluntad. Se trata de arquitectura.

Las particularidades del sector son radicales. Más del 92% de los establecimientos de alimentos y bebidas en Ecuador son microempresas (INEC, 2022). La demanda laboral tiene estacionalidad severa. La formación culinaria involucra, simultáneamente, competencia técnica y transmisión de patrimonio vivo amparado por la Convención de la UNESCO (2003). Ninguno de estos rasgos tiene un equivalente en el sector industrial alemán (el referente implícito de la política ecuatoriana) y ninguno está contemplado en el Reglamento del CES (2020). La brecha entre norma y práctica no es, entonces, un accidente; es una consecuencia predecible del diseño.

La investigación que se presenta busca responder: ¿cuáles son las condiciones normativas, institucionales y de gobernanza que favorecen o limitan la implementación de las políticas de educación dual en institutos tecnológicos de gastronomía y turismo en Ecuador durante 2018–2025? El objetivo general es analizar esas condiciones y derivar recomendaciones de política pertinentes al contexto sectorial específico. Los objetivos específicos son: (a) caracterizar el marco normativo y sus tensiones con las políticas del sector turístico-gastronómico; (b) identificar los factores que obstaculizan o facilitan la implementación; y (c) proponer lineamientos adaptados a las especificidades del sector.

Si bien la literatura ecuatoriana ha documentado los desafíos generales de la educación dual (Galarza-Galarza et al., 2021), persiste un vacío de evidencia sobre los mecanismos de implementación en sectores de servicios con tejido empresarial fragmentado y dimensión patrimonial (como la gastronomía y el turismo), vacío que este trabajo busca cubrir mediante la aplicación de la teoría de implementación de políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1973; Subirats, 2012) y la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008). El artículo se organiza en cuatro secciones: metodología, resultados y discusión (con análisis del marco normativo, especificidades sectoriales, condiciones restrictivas y experiencias comparadas), conclusiones con recomendaciones de política y referencias bibliográficas.

## MÉTODOS

### Enfoque y diseño de investigación

Estudiar las condiciones que frenan o impulsan la implementación de una política pública exige un enfoque que pueda capturar las lógicas de los actores, sus culturas organizacionales y las relaciones de poder que raramente quedan documentadas en los textos legales. Por eso este trabajo adopta un enfoque cualitativo de orientación interpretativa, coherente con la naturaleza del objeto (Flick, 2020; Creswell, 2014). El diseño es de revisión documental sistemática, no experimental y descriptivo-analítico, apoyado en el protocolo PRISMA 2020 (Page et al., 2021).

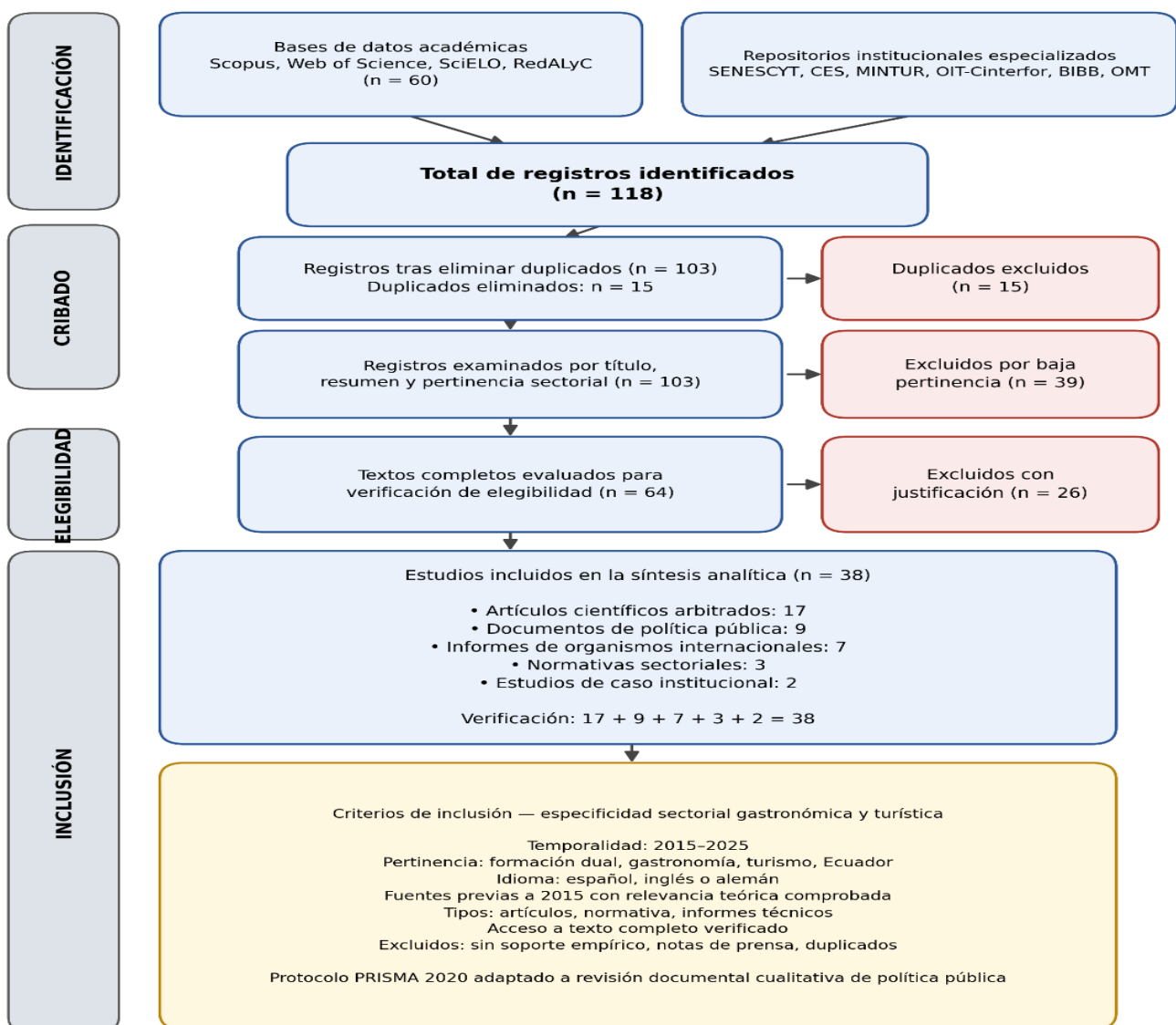
El análisis del corpus se realizó mediante análisis temático reflexivo (Braun y Clarke, 2006; 2019), proceso que el investigador (docente del sector gastronómico en un instituto tecnológico) asume con transparencia metodológica. Las seis fases del modelo (familiarización, codificación inicial, agrupación temática, revisión, definición y reporte) se aplicaron con categorías deductivas derivadas del marco teórico e inductivas emergentes del propio material, validadas mediante triangulación documental entre fuentes gubernamentales, académicas e internacionales. Dado que el autor se desempeña como docente del sector gastronómico en un instituto tecnológico, condición que enriquece la sensibilidad interpretativa del análisis pero que también exige vigilancia reflexiva, la codificación se ancló exclusivamente en evidencia documental verificable y se contrastó de manera sistemática con la literatura internacional antes de consolidar cada tema, en lugar de apoyarse en impresiones profesionales no documentadas.

Fuentes y criterios de selección: Para identificar el corpus, se consultaron sistemáticamente cuatro plataformas de literatura académica indexada (Scopus, Web of Science, SciELO y RedALyC) y repositorios especializados de SENESCYT, CES, MINTUR, OIT-Cinterfor, Organización Mundial del Turismo (OMT) e Instituto Federal Alemán de Formación Profesional (Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB). Las ecuaciones de búsqueda se construyeron alrededor del eje temático sectorial: 'formación dual' AND 'gastronomía', 'dual vocational training' AND 'hospitality', 'educación técnica' AND 'turismo' AND 'Ecuador', y 'alternancia' AND 'hostelería'. El período temporal fue 2015–2025, con apertura a clásicos teóricos anteriores cuando su relevancia lo justificaba.

La ecuación de búsqueda principal combinó los siguientes descriptores: ('educación dual' OR 'formación dual' OR 'alternancia') AND ('gastronomía' OR 'turismo' OR 'hospitalidad') AND ('Ecuador' OR 'América Latina'), con variantes en inglés ('dual education' AND 'hospitality' AND 'Latin America') y en alemán ('Berufsbildung' AND 'Tourismus'). Aunque el protocolo PRISMA 2020 fue diseñado originalmente para revisiones sistemáticas cuantitativas, su adaptación a estudios documentales cualitativos de política pública

está metodológicamente fundamentada (Page et al., 2021) y garantiza la trazabilidad y reproducibilidad del proceso de selección, condición indispensable en análisis de marcos normativos e institucionales.

El proceso de selección partió de 118 registros; tras eliminar 15 duplicados y descartar 39 por baja pertinencia temática, se evaluaron 64 fuentes a texto completo, de las cuales 38 satisficieron todos los criterios. El corpus definitivo (véase Figura 1) comprende 17 artículos científicos arbitrados, 9 documentos de política pública ecuatoriana, 7 informes de organismos internacionales, 3 normativas sectoriales y 2 estudios de caso institucional comparado.



**Figura 1.** Diagrama de flujo PRISMA 2020. Selección del corpus documental (gastronomía y turismo, Ecuador 2018-2025). Nota 1. Elaboración propia. La selección documental siguió el protocolo PRISMA 2020: Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (Page et al., 2021), adaptado a revisiones documentales cualitativas de política pública.

## RESULTADOS

*Marco analítico: tres pilares para entender el problema:* La lente analítica principal es la teoría de implementación de políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1973; Subirats, 2012), que examina por qué políticas técnicamente bien diseñadas producen resultados insuficientes cuando las condiciones institucionales no están alineadas con las intenciones del diseño normativo. Esta perspectiva se articula con tres pilares conceptuales complementarios que permiten el análisis sectorial específico.

El primero es el modelo de Triple Hélice, que Etzkowitz y Leydesdorff (2000) formularon para explicar la innovación como resultado de interacciones dinámicas entre academia, empresa y Estado. Ninguno de los tres actores puede generar por sí solo los resultados que el conjunto produce. En el contexto de los institutos tecnológicos de gastronomía y turismo, esta tríada adopta formas muy concretas: los institutos (academia), los restaurantes y hoteles (empresa) y las autoridades reguladoras (Estado) necesitan construir plataformas de corresponsabilidad que ninguno puede edificar unilateralmente. Etzkowitz y Zhou (2017) refinaron este marco incorporando la dimensión emprendedora. Carayannis y Campbell (2012) lo extendieron con la cuádruple hélice, que añade a la sociedad civil (en el caso ecuatoriano, las comunidades portadoras del saber culinario ancestral) como cuarto actor estratégico. Esta ampliación resulta especialmente pertinente: el caldo de gallina criolla de las abuelas de Loja o las técnicas de ahumado de los kichwas amazónicos son conocimiento legítimo que un programa dual de gastronomía debería integrar, no ignorar.

El segundo pilar es el institucionalismo histórico (North, 1990; Thelen, 2004; DiMaggio y Powell, 1983). La tesis central de este enfoque es que las instituciones informales (cultura de cooperación, confianza entre actores, tradiciones de formación en empresa) son tan determinantes para la implementación de una política como la normativa formal. La LOES de 2018 es técnicamente sólida; el problema no está en sus disposiciones sino en las instituciones informales que el diseño normativo no transformó. El isomorfismo mimético que DiMaggio y Powell (1983) describieron (la tendencia a copiar modelos exitosos sin examinar sus condiciones de funcionamiento) explica por qué Ecuador adoptó el vocabulario del sistema dual alemán sin construir el ecosistema institucional que lo hace funcionar en su contexto de origen, generando lo que Gonon (2014) llama adopción superficial sin transformación real.

El tercer pilar es la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008; Emerson et al., 2012), que pone en el centro la construcción de mecanismos de coordinación entre actores con intereses y temporalidades distintas. Ansell y Gash (2008) identificaron cuatro variables determinantes del éxito colaborativo:

condiciones de partida entre actores, diseño de los foros de colaboración, proceso de construcción de confianza y resultados intermedios que retroalimentan el sistema. En el sector gastronómico-turístico ecuatoriano, ninguna de estas cuatro variables está suficientemente desarrollada, lo que anticipa la naturaleza de los hallazgos que siguen.

### La arquitectura normativa y sus tensiones internas

La LOES de 2018 abrió la puerta de la educación dual. Lo que no hizo fue construir el corredor que conecta esa puerta con la realidad operativa del sector gastronómico-turístico. La arquitectura normativa resultante (que Galarza-Galarza et al. (2021) han caracterizado como declarativo-permisiva reconoce la modalidad, estimula su adopción, pero no establece obligatoriedad de participación empresarial, no crea incentivos tributarios estructurados ni define organismos intermediarios con funciones de co-gobernanza.

El Reglamento del CES (2020) precisó aspectos curriculares con una lógica de uniformidad sectorial que aplica las mismas disposiciones a carreras tan distintas como tecnología de la información y gastronomía. Cuando un instituto de gastronomía de Guayaquil intenta articular un programa dual con un restaurante de ceviches del Malecón, enfrenta regulaciones de alternancia pensadas para ciclos productivos industriales que no tienen nada que ver con la temporada playera. El Código Laboral, además, no fue armonizado con la reforma educativa: los empleadores enfrentan incertidumbre sobre sus responsabilidades frente al aprendiz, lo que eleva su percepción de riesgo (OIT-Cinterfor, 2023).

A eso se suma algo que revela con particular claridad el problema: el Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo de Ecuador no menciona la educación dual en ninguno de sus apartados. El Plan Nacional de Cultura 2022–2027 carece de referencias a la formación dual en patrimonio gastronómico. El resultado predecible (documentado consistentemente en la literatura (SENESCYT, 2023)) es que los convenios se suscriben como acuerdos entre directivos con voluntad personal de cooperar, frágiles ante cualquier cambio de cargo. North (1990) llamaría a esto dependencia personal más que institucional: uno de los patrones más difíciles de revertir precisamente porque requiere cambiar cultura, no solo normativa

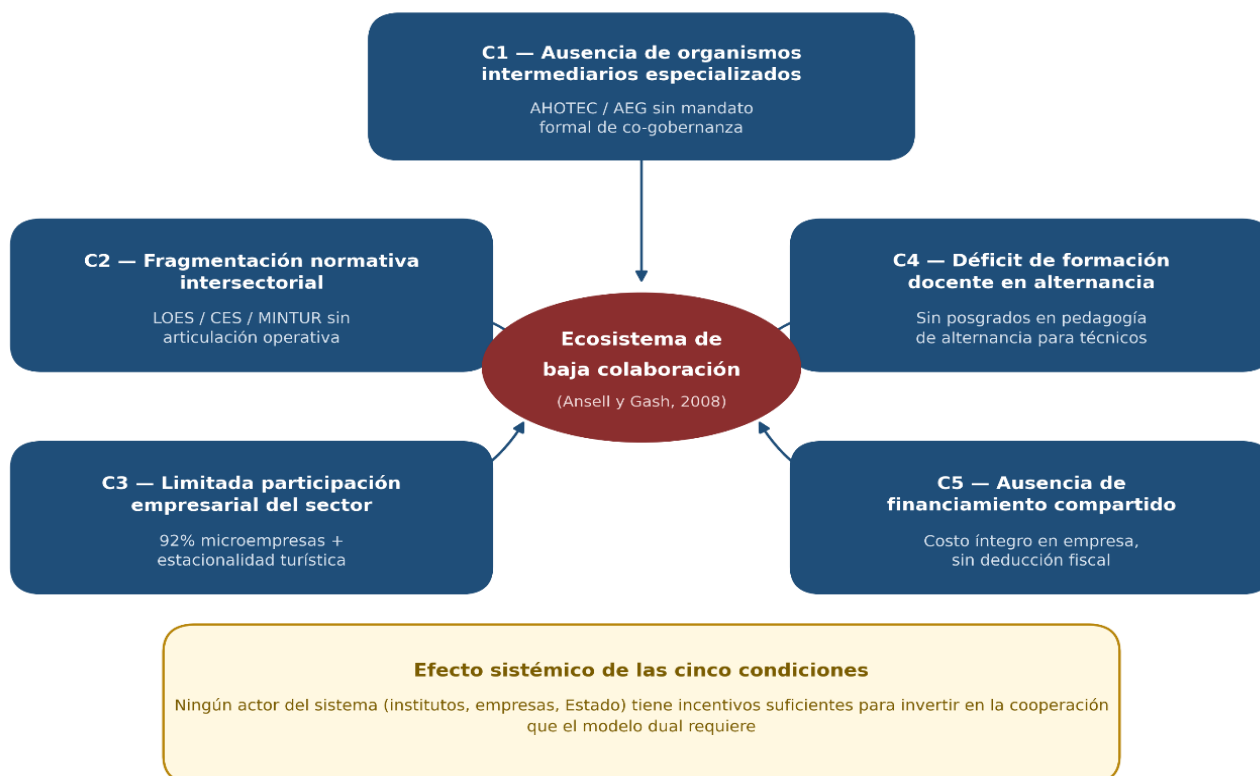
El sector gastronómico-turístico: especificidades que la política ignora, el diagnóstico documental puede resumirse en una síntesis breve: 'la norma fue escrita pensando en una fábrica'. Esta síntesis, aunque no proviene de una fuente documental específica, sino que constituye un recurso expositivo del autor para articular los hallazgos que siguen, es coherente con la evidencia analizada. Las estructuras de gobernanza

que la LOES prevé (empresas formadoras con tutores especializados, planes de formación articulados, calendarios de alternancia predecibles) replican la lógica del sistema alemán, que se desarrolló en contextos de manufactura con empresas medianas, ciclos productivos estables y alta formalización laboral (Busemeyer y Trampusch, 2012; Euler, 2013). El sector gastronómico-turístico ecuatoriano opera en condiciones radicalmente distintas en tres dimensiones.

La primera es la atomización del tejido empresarial. Más del 92% de los establecimientos de alimentos y bebidas en Ecuador son microempresas, muchas con informalidad parcial (INEC, 2022). Un restaurante familiar de la parroquia de Cotocollao no tiene departamento de recursos humanos, no tiene coordinador de capacitación y raramente puede garantizar que el mismo chef estará disponible durante los seis meses del convenio. No es falta de voluntad; es estructura. La segunda dimensión es la estacionalidad turística: los picos de demanda laboral (Carnaval, Semana Santa, verano serrano, temporada amazónica) crean fluctuaciones que los calendarios de alternancia del CES no contemplan. La tercera, y la más singular, es la patrimonial. La gastronomía ecuatoriana está amparada por la Convención de la UNESCO (2003) sobre patrimonio cultural intangible. Formar un chef técnico en Ecuador sin considerar los sabores del mercado de Ipiales, las técnicas del cuy al horno de Riobamba o la tradición del seco de gallina lojano no es solo un error pedagógico; es una oportunidad perdida de articular formación técnica con preservación cultural.

### **Cinco condiciones institucionales que frenan la implementación**

Del análisis temático del corpus emergen cinco condiciones institucionales que, entretejidas, producen lo que Ansell y Gash (2008) denominarían un ecosistema de baja colaboración: un contexto donde ningún actor tiene suficientes incentivos para invertir en la cooperación que el modelo dual requiere. La Figura 2 sintetiza estas cinco condiciones (C1–C5); se detallan a continuación en el mismo orden y con la misma codificación.



**Figura 2.** Cinco condiciones institucionales restrictivas de la educación dual (gastronomía y turismo, Ecuador, 2018-2025). Nota 2. Elaboración propia basada en Ansell y Gash (2008); SENESCYT (2023); INEC (2022); Busemeyer y Trampusch (2012)

C1: Ausencia de organismos intermediarios especializados. Las cámaras del sector (la Federación Hotelera del Ecuador [AHOTEC] y la Asociación Ecuatoriana de Gastronomía (AEG)) mantienen vínculos episódicos con el sistema educativo, sin asumir las funciones que en Alemania ejercen las cámaras de industria y comercio (Industrie- und Handelskammer, IHK en alemán): co-diseño curricular, conducción de exámenes finales y aseguramiento de la calidad formativa (BIBB, 2022). El marco normativo ecuatoriano no les asigna rol alguno en la gobernanza del sistema dual, lo que elimina tanto los incentivos como las responsabilidades para su involucramiento activo. Sin un equivalente de las IHK, el sistema carece del actor que le otorga credibilidad técnica ante los empleadores.

C2: Fragmentación normativa intersectorial. La LOES, el Reglamento del CES y las políticas del MINTUR operan sin mecanismos formales de articulación entre sí: ni el Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo de Ecuador ni el Plan Nacional de Cultura 2022–2027 mencionan la educación dual en ninguno de sus apartados, y el Código Laboral no ha sido armonizado con la reforma educativa de 2018, lo que deja a los

empleadores en incertidumbre sobre sus responsabilidades frente al aprendiz (OIT-Cinterfor, 2023). Esta desarticulación intersectorial tiene una consecuencia práctica documentada de forma consistente en la literatura (SENESCYT, 2023): los convenios duales se sostienen sobre la voluntad personal de directivos puntuales, frágiles ante cualquier cambio de cargo, en lugar de sobre un marco institucional estable entre carteras de Estado.

C3: Limitada participación empresarial del sector. Más del 92% de los establecimientos de alimentos y bebidas en Ecuador son microempresas, muchas con informalidad parcial (INEC, 2022), y la estacionalidad turística (Carnaval, Semana Santa, verano serrano, temporada amazónica) añade una segunda capa de dificultad que los calendarios de alternancia del CES (2020) no contemplan. Ninguna de las dos condiciones fue prevista en el diseño de la política, que replica una lógica pensada para empresas medianas con ciclos productivos estables (Busemeyer y Trampusch, 2012; Euler, 2013).

C4: Déficit de formación docente en alternancia. Una limitación recurrente, y escasamente documentada en los informes oficiales, es la de los docentes que deben supervisar prácticas en empresas para las que no recibieron preparación pedagógica alguna. Este déficit en pedagogía de la alternancia (en el sentido que Desgagné (2014) da a la integración deliberada del aprendizaje en dos espacios con lógicas distintas) es generalizado en el sistema. Ningún programa de posgrado para docentes técnicos en Ecuador incluye esta especialización. Los tutores empresariales que los restaurantes o los hoteles designan raramente reciben preparación pedagógica alguna.

C5: Ausencia de financiamiento compartido. Existe una asimetría que, vista desde la perspectiva de una cevichería del malecón de Esmeraldas o de un hostel de Baños de Agua Santa, resulta sencillamente injusta: las empresas asumen todos los costos de la formación práctica sin ninguna compensación estructural (sin deducción fiscal, sin subsidio, sin reconocimiento formal), lo que en el sector gastronómico, donde los márgenes son bajos y la rotación alta, rara vez resulta racionalmente favorable (Busemeyer y Trampusch, 2012). A estas cinco condiciones se añaden dos observaciones complementarias que el análisis del corpus también identifica, y que no se incorporan como condiciones independientes en la Figura 2 por no compartir su misma unidad de análisis institucional. La primera es una heterogeneidad marcada de capacidades entre los propios institutos: entre las aproximadamente 30 instituciones con carreras de gastronomía, hotelería o turismo, el Instituto Tecnológico Superior Yavirac (Quito) y el Instituto Superior Tecnológico de Turismo del Austro (Cuenca) han desarrollado estructuras de vinculación relativamente más consolidadas que el

resto (SENESCYT, 2023), lo que sugiere que una política uniforme nacional enfrenta límites adicionales de aplicabilidad frente a esta heterogeneidad. La segunda es una paradoja de demanda: la gastronomía ecuatoriana nunca tuvo más visibilidad cultural que hoy, y sin embargo esa visibilidad no se traduce en mayor matrícula formal, en parte porque los cursos no formales y las plataformas digitales compiten ventajosamente en flexibilidad y costo frente a los programas institucionales (Wiemann y Fuchs, 2018).

La Tabla 1 hace explícito el procedimiento de análisis temático reflexivo (Braun y Clarke, 2006; 2019) que produjo las cinco condiciones anteriores, mostrando la trazabilidad entre los temas macro definidos deductivamente a partir del marco teórico, los códigos emergentes identificados inductivamente en el corpus, y las fuentes documentales que sustentan cada codificación.

**Tabla 1.** Matriz de categorías temáticas: de los temas macro a la trazabilidad documental

<b>Tema macro (deductivo)</b>	<b>Códigos emergentes (inductivos)</b>	<b>Fuentes clave de evidencia (trazabilidad)</b>
C1: Gobernanza e intermediación	Ausencia de co-gestión; debilidad de gremios sectoriales (AHOTEC/AEG); sin equivalente funcional a las cámaras alemanas (IHK)	BIBB (2022); SENESCYT (2023)
C2: Fragmentación normativa intersectorial	Desarticulación empresarial LOES-CES-MINTUR; ausencia de la educación dual en planes sectoriales de turismo y cultura; convenios sostenidos por voluntad personal	OIT-Cinterfor (2023); SENESCYT (2023); CES (2020)
C3: Asimetría del entorno productivo	Atomización empresarial (microempresas); estacionalidad de la demanda turística	INEC (2022); MINTUR (2023); Busemeyer y Trampusch (2012)
C4: Dimensión pedagógica	Déficit de formación docente en alternancia; ausencia de posgrados especializados para técnicos	Desagné (2014); Galarza-Galarza et al. (2021)
C5: Asimetría de financiamiento	Costos íntegros a cargo de la empresa; sin incentivos tributarios ni subsidios estructurados	Busemeyer y Trampusch (2012); SENESCYT (2023)

Nota. Elaboración propia. Los temas macro corresponden a los cinco componentes C1–C5 codificados en la Figura 2.

## DISCUSIÓN

Las cinco condiciones identificadas en la sección anterior adquieren su sentido explicativo completo al contrastarlas con el marco analítico presentado al inicio de esta sección y con experiencias internacionales comparables. Las tres experiencias internacionales que Ecuador debería estudiar con atención son:

Primera: Suiza. La organización sectorial *hotelleriesuisse* (denominación que fusiona las palabras francesas 'hotellerie' y el alemán 'suisse', y que actúa como organismo rector de la formación dual en hotelería y restauración con funciones de co-certificación y co-diseño curricular reconocidas formalmente por el Estado) demuestra que la gobernanza tripartita funciona en sectores de alta atomización empresarial (OCDE, 2020). Suiza no trasplantó el modelo industrial alemán al sector hotelero; construyó estructuras específicas para sus particularidades. El principio transferible: no son las microempresas las que deben transformarse para participar en la formación dual; es la arquitectura intermediaria la que debe existir para permitirles hacerlo.

Segunda: Colombia. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA, 2022) en gastronomía y turismo muestra cómo los incentivos no fiscales (sellos de 'empresa formadora de calidad', acceso preferencial a ferias gastronómicas, apoyo en innovación culinaria) pueden movilizar participación empresarial donde los incentivos tributarios son difíciles de implementar políticamente. La tasa de inserción laboral del 65% en egresados de programas duales del sector de servicios reportada en 2021 evidencia el potencial del modelo cuando los incentivos están correctamente diseñados para el tipo de tejido empresarial existente.

Tercera: Brasil. El agrupamiento de microempresas en consorcios de formación gestionados por el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (conocido por su sigla en portugués, SENAI) demuestra que las limitaciones de escala no son insuperables cuando existe una organización intermediaria con capacidad técnica (Giaconi, 2020). Un consorcio de restaurantes de un mercado municipal podría ofrecer la diversidad de experiencias formativas que ninguno de ellos puede proporcionar por separado: a título ilustrativo, un grupo de cuatro o cinco establecimientos de una misma zona turística, coordinados por un operador técnico, podría rotar a un mismo aprendiz entre cocina, servicio y gestión de costos a lo largo de un mismo período formativo, mitigando además el efecto de la estacionalidad al no depender de un único empleador. El denominador común de las tres experiencias: especificidad sectorial deliberada, construida con los actores del sector, no trasplantada desde marcos pensados para otras realidades productivas.

El 25 de febrero de 2025, la integración de la SENESCYT al Ministerio de Educación mediante el Decreto Ejecutivo 100 abrió una ventana de política que raramente se presenta. La pregunta no es si la reorganización crea oportunidades (las crea, claramente); la pregunta es si habrá decisiones de diseño institucional específicas que las aprovechen antes de que esa ventana se cierre.

La oportunidad más concreta: por primera vez es posible diseñar, en un solo ministerio, itinerarios duales que articulen el bachillerato técnico (ISCED 3) con los institutos tecnológicos (ISCED 5) en un continuum coherente. Dos niveles que hasta hoy operaron como niveles paralelos sin articulación podrían configurar trayectorias formativas técnico-profesionales completas para jóvenes gastronomistas ecuatorianos.

El riesgo es igualmente real. La cultura organizacional del Ministerio de Educación fue moldeada históricamente por la racionalidad de la educación básica y secundaria: centralizada, orientada al cumplimiento normativo, alejada de las lógicas de vinculación con el sector productivo. Absorber las funciones de la SENESCYT sin salvaguardas de diseño explícitas puede producir lo que Thelen (2004) denominó superposición institucional: nuevas reglas sobre lógicas antiguas sin eliminarlas, creando híbridos ineficientes para ambas funciones. Para el sector gastronómico-turístico, la pregunta crítica es una sola: ¿habrá en la nueva estructura una unidad institucional con mandato específico para la educación dual sectorial? Sin ella, el Decreto 100 habrá reorganizado la burocracia sin resolver el vacío que este artículo documenta.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tres conclusiones articuladas emergen del análisis documental realizado. La primera es que los hallazgos del estudio indican que la política de educación dual en Ecuador presenta una arquitectura normativa habilitante pero sectorialmente ciega. Fue diseñada con lógica industrial y vocación generalista, sin considerar las especificidades del sector gastronómico-turístico (atomización empresarial, estacionalidad, dimensión patrimonial de la cocina) que lo convierten en uno de los contextos de implementación más complejos y, paradójicamente, más estratégicos para el desarrollo cultural y económico del país. La segunda es que el análisis sugiere que las brechas de implementación no tienen origen en falta de voluntad política ni en escasez de recursos, sino en vacíos de arquitectura institucional. Ausencia de organismos intermediarios con funciones formales de co-gobernanza. Inexistencia de incentivos estructurados para microempresas. Déficit de formación docente en pedagogía de alternancia pertinente al sector. La tercera

conclusión es más difícil de aceptar políticamente, pero los datos la sostienen: Suiza, Colombia y Brasil no copiaron el modelo dual alemán. Lo adaptaron (con sus actores sectoriales, sus realidades de escala empresarial y sus particularidades operativas) hasta construir algo propio y funcional. Ecuador adoptó el vocabulario y dejó de lado la arquitectura. Los casos examinados indican que ese camino solo conduce de regreso al punto de partida.

Las cinco recomendaciones que se derivan son concretas y están directamente vinculadas a los vacíos identificados. Primera: creación de Consejos Sectoriales de Educación Dual en Gastronomía y Turismo, con representación tripartita (institutos, gremiales (AHOTEC, AEG, Cámara de Turismo) y Estado (MINTUR, CES, Ministerio de Educación)), mandato formal de co-diseño curricular y funciones certificadoras reconocidas por el CES. Estos consejos no deben ser espacios consultivos; deben co-gobernar el sistema, siguiendo el modelo funcional de las IHK alemanas y de hotelleriesuisse. Segunda: reforma del Reglamento del CES para incorporar alternancia flexible adaptada a la estacionalidad turística: bloques intensivos de práctica en temporada alta, formación teórica concentrada en temporada baja, tutoría itinerante para acompañar aprendices en múltiples microempresas. Tercera: régimen de incentivos diferenciados para microempresas formadoras, articulando deducción fiscal proporcional, certificación de calidad con valor de mercado sectorial y acceso preferencial a programas del MINTUR. Cuarta: programa nacional de formación de tutores empresariales con énfasis en pedagogía de alternancia y transmisión de saberes gastronómicos culturales. Quinta: armonización formal mediante convenio interministerial entre MINTUR, CES y Ministerio de Educación, con metas, indicadores y presupuesto específico. Esta última recomendación adquiere urgencia particular a la luz del Decreto Ejecutivo 100: la fusión de la SENESCYT con el Ministerio de Educación solo evitará el riesgo de superposición institucional discutido en la sección anterior si, de manera explícita, se preserva dentro de la nueva estructura una unidad con mandato, autonomía operativa y presupuesto propios para la articulación intersectorial de la educación técnica, en lugar de disolver esa función dentro de la lógica escolarizada general del Ministerio.

Es necesario reconocer las limitaciones del estudio para contextualizar adecuadamente sus hallazgos. El diseño de revisión documental sistemática no incorpora datos primarios de campo (entrevistas con directivos de institutos, encuestas a empresas formadoras ni observación directa de programas duales activos), lo que limita la corroboración de algunas inferencias analíticas con evidencia empírica directa. Los datos estadísticos disponibles provienen de fuentes institucionales que no siempre desagregan por

sector productivo, lo que restringe la precisión de ciertas estimaciones sobre cobertura y participación. Las comparaciones internacionales se apoyan en literatura secundaria, por lo que las condiciones de transferibilidad al contexto ecuatoriano requieren validación empírica adicional. Estas limitaciones sitúan los hallazgos en el nivel de evidencia documental que el diseño del estudio puede proporcionar, y señalan precisamente las prioridades de investigación futura que el campo requiere.

Las investigaciones futuras deberían orientarse en tres direcciones: estudios de caso en profundidad de institutos con programas duales activos, para comprender qué combinaciones de condiciones locales permiten superar las restricciones sistémicas; evaluación longitudinal de empleabilidad de egresados duales frente a los de formación convencional; y análisis del potencial de la gastronomía patrimonial ecuatoriana como eje articulador de programas duales que integren formación técnica con preservación del patrimonio cultural intangible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Braun, V., & Clarke, V. (2019). *Reflecting on reflexive thematic analysis*. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 11(4), 589–597. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1628806>
- Bundesinstitut für Berufsbildung [BIBB] (2022). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2022*. Bundesinstitut für Berufsbildung. [https://www.bibb.de/datenreport/de/datenreport\\_2022.php](https://www.bibb.de/datenreport/de/datenreport_2022.php)
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/34606>
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2012). *Mode 3 knowledge production in quadruple helix innovation systems*. Springer. [https://www.researchgate.net/publication/290865165\\_Mode\\_3\\_Knowledge\\_Production\\_in\\_Quadruple\\_Helix\\_Innovation\\_Systems](https://www.researchgate.net/publication/290865165_Mode_3_Knowledge_Production_in_Quadruple_Helix_Innovation_Systems)
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional [CEDEFOP] (2023). *Vocational education and training in small and medium-sized enterprises*. Publications Office of the European Union. <https://www.cedefop.europa.eu>

- Consejo de Educación Superior [CES] (2020). *Reglamento de Régimen Académico del Sistema de Educación Superior*. CES. <https://www.ces.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Reglamento-de-Régimen-Académico.pdf>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.)*. SAGE
- Desagné, S. (2014). *La pédagogie de l'alternance dans la formation professionnelle*. Presses de l'Université du Québec. [https://www.researchgate.net/publication/239579332\\_Introduction\\_La\\_pedagogie\\_de\\_l%27alternance\\_dans\\_la\\_formation\\_des\\_enseignants](https://www.researchgate.net/publication/239579332_Introduction_La_pedagogie_de_l%27alternance_dans_la_formation_des_enseignants)
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizations*. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). *The dynamics of innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university–industry–government relations*. *Research Policy*, 29(2), 109–123. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00055-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4)
- Etzkowitz, H., & Zhou, C. (2017). *The Triple Helix: University-industry-government innovation and entrepreneurship (2nd ed.)*. Routledge. [https://www.researchgate.net/publication/324690912\\_The\\_Triple\\_Helix\\_University-Industry-Government\\_Innovation\\_and\\_Entrepreneurship](https://www.researchgate.net/publication/324690912_The_Triple_Helix_University-Industry-Government_Innovation_and_Entrepreneurship)
- Euler, D. (2013). *Das duale System in Deutschland — Vorbild für einen Transfer ins Ausland?*. Bertelsmann Stiftung
- Flick, U. (2020). *Introducción a la investigación cualitativa (4th ed.)*. Morata
- Galarza-Galarza, J., Cueva-Andrade, L., & Ordóñez-Vergara, J. (2021). *La educación dual en el Ecuador: experiencias y desafíos*. *Sophia: Colección de Filosofía de la Educación*, 31, 179–214. <https://doi.org/10.17163/soph.n31.2021.06>
- Giacconi, F. (2020). *Formación profesional dual en Brasil: el modelo SENAI*. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 11(18), 45–62.
- Gonon, P. (2014). *Challenges and requirements for successful implementation of dual apprenticeship systems*. *Journal of Vocational Education & Training*, 66(3), 378–390. <https://doi.org/10.1080/13636820.2014.916741>

- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2022). *Directorio de empresas y establecimientos 2022*. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/directoriodeempresas>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2023). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), tercer trimestre 2023*. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2023>
- Ministerio de Turismo del Ecuador [MINTUR] (2023). *Reporte de estadísticas de turismo 2023*. MINTUR. <https://www.turismo.gob.ec/estadisticas>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]-Cinterfor (2023). *Formación dual en América Latina: avances y desafíos en el sector de servicios*. OIT. <https://www.ilo.org/cinterfor>
- Organización Mundial del Turismo [OMT] (2021). *Educación y formación en turismo: perspectivas para la recuperación post-pandemia*. OMT. <https://www.unwto.org>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2003). *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*. UNESCO. <https://ich.unesco.org>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2010). *Atlas del patrimonio cultural inmaterial de América Latina y el Caribe*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2020). *Vocational education and training in the time of COVID-19*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9ee41433-en>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., & Moher, D. (2021). *The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews*. *BMJ*, 372, n71. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT] (2019). *Plan de Educación y Formación Técnica y Profesional*. SENESCYT. <https://www.educacionsuperior.gob.ec>

Pérez, R.

Políticas públicas de educación dual en institutos tecnológicos

- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT] (2023). *Informe de rendición de cuentas 2023*. SENESCYT. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2023>
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT] (2024). *Sistema de Educación Superior: estadísticas institucionales 2024*. SENESCYT. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/estadisticas>
- Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA] (2022). *Informe de gestión 2021–2022: Formación dual en turismo y servicios gastronómicos*. SENA. <https://www.sena.edu.co/informes>
- Subirats, J. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press
- Wiemann, J., & Fuchs, T. (2018). *Transferring the German model of vocational education and training: Challenges and lessons learnt in Latin America*. *International Journal of Training and Development*, 22(3), 239–255. <https://doi.org/10.1111/ijtd.12131>