



"Frenada", óleo. Jimena Cabello

Perspectivas de cambio en la Educación Básica y en el Bachillerato. Ecuador: 2007-2013¹

Carlos PALADINES*



Detalle "El ciclo de la vida",
pintura y cerámica. Nora Urquiza

Resumen

Este artículo aborda el sistema educativo ecuatoriano en el período 2007-2013. El balance, el aplauso o la crítica y hasta la denuncia sobre el desarrollo de la educación, bajo determinado gobierno, puede ejercerse al menos desde dos perspectivas, la una orientada a resaltar los éxitos y/o las deficiencias –*crítica externa*–; y, la otra que mira más a lo que se propuso u ofreció alcanzar el gobierno y a las efectivas realizaciones logradas –*crítica interna*–, una y otra crítica requieren completarse tanto con el análisis de las condiciones objetivas y recursos con que se contó para la realización de los programas y proyectos –*crítica contextual*–, cuanto con la referencia a la trascendencia histórica o prospectiva desencadenada por las reformas implementadas –*crítica histórica*–. También la evaluación puede apuntar más hacia los procesos y establecer, con indicadores cuantitativos, las tendencias y a partir de ello, delinear las perspectivas de desarrollo a futuro. Cada uno de estos tipos de críticas requiere ser sometido a la crítica ideológica y a la autocrítica, tareas estas que tanto el autor como el lector están obligados a realizar. En pocas palabras, en esta revisión crítica se trata de unir o enlazar a diversas dimensiones de la misma, a fin de evaluar lo realizado en Ecuador entre el 2007-2013, en el ámbito de la Educación Básica y el Bachillerato. Sobre el Nivel Superior se brindan breves referencias, sin desconocer que determinadas problemáticas y soluciones son similares y ambos niveles requieren de una profunda transformación.

Palabras clave: sistema educativo; revisión crítica; perspectivas futuras

Prospects for change in the basic education and high school.

Ecuador: 2007-2013

Abstract

This article deals with the Ecuadorian education system in the period 2007-2013. The evaluation, applauses or critics and even the complaints about the education development, under any government, can be made at least under two perspectives: one of them aimed at highlighting the achievements and/or weaknesses –*external critics*– and, the other that points to what was planned or the government offered to manage, and the effective accomplishments –*internal critics*–. Both of them must be complemented with the analysis of the objective conditions and with the available resources for the projects and programs –*contextual critics*– and with the references to the historical transcendence or consequent prospective generated by the implemented reforms –*historical critics*–. The evaluation can also aim at the processes and determine, with quantitative indicators, the tendencies, and in that way, make the plans for future development. Each of these critics requires to be subjected to ideological critics and self-criticism, tasks that author and reader should do.

Keywords: education system; critical revision; future perspectives

Finales del siglo XX: el crepúsculo

En Ecuador, en educación, salvo pocos campos, experiencias y proyectos que arrojaron un saldo positivo, desde mediados de los ochenta y a lo largo de los noventa del siglo pasado,

*Doctor en Filosofía. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Docencia e investigación en Pensamiento ecuatoriano y latinoamericano; filosofía de la educación e historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos; filosofía moderna y contemporánea.
Ecuador | capaladines@yahoo.es

el saldo general fue negativo. A finales de siglo el sistema educativo colapsó frente a las narices tanto de los gobiernos de turno y los aparatos del Estado, como de la sociedad civil, responsables del descalabro de tan importante área. El Estado pero también la sociedad civil permitieron que se disminuyan sensiblemente las inversiones en educación, se deteriore su calidad,² su infraestructura, la producción de material educativo, la profesión docente, la capacitación y formación profesional, la gestión y administración central y provincial, etc.³ De todo esto, se echó la culpa, en buena medida, a la *larga noche neoliberal*, sin desconocer la responsabilidad de otros actores sociales. Fueron *décadas perdidas* para la educación, pese a la abundante retórica sobre la educación y *educación de calidad* como prioridad de los gobiernos e incluso como política de Estado, y pese a la buena voluntad y los esfuerzos de personas e instituciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales, dedicadas a la educación. Por acción o por omisión, el resultado final arrojó saldo negativo, y lo que fue más grave, hasta las ‘ilusiones’ de mejora terminaron por percibirse como un *ingenuo optimismo*.

El malestar educativo estuvo inmerso en la aguda crisis económica sufrida por el país en las dos últimas décadas del s.XX y la vulnerabilidad de importantes estructuras en claro proceso de obsolescencia y deterioro, sea en el área política, la económico-financiera, la judicial, la productiva, la de seguridad, vivienda, salud y por ende la social. Para más de un analista, no se recuerda crisis más aguda en los últimos cincuenta años (1950-2000). Una clara muestra de la profundidad de la descomposición, por ejemplo, del sistema político, fueron las rupturas del orden constitucional: Bucaram, 1996; Mahuad, 2002; Gutiérrez, 2005.

Inicios del siglo XXI

El primer lustro del nuevo siglo continuó con la tendencia al deterioro creciente de la educación y recién avanzado ya el segundo quinquenio, a partir del año 2008 se inicia un proceso de recuperación, al menos de las inversiones del Estado en educación. Cabe recordar que -a comienzos de los ochenta- se dedicó cerca del 30% del presupuesto del Estado a la educación; que a finales de los 90, se

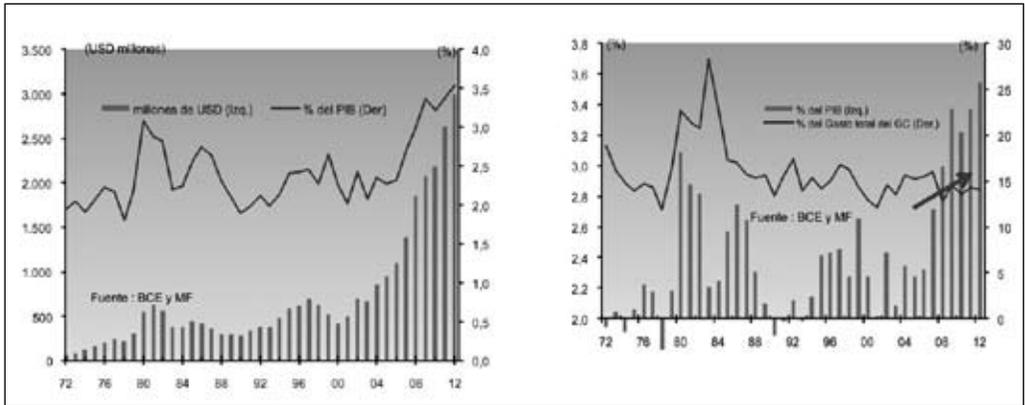
descendió al 9%, en el peor momento de la crisis, perdiéndose alrededor de 20 puntos, y posteriormente la inversión se estabilizó entre el 12% y 14%. Sólo a partir del 2008 se dio inicio a una mayor inversión cercana al 16%-17% del gasto total del gobierno central. No se han podido aún recobrar los niveles de inicios de los ochenta, pero se avanzó a partir del 2008 y se pudo apreciar una importante recuperación que logró remontar el año 2009 al 5.7% del PIB. Entre el 2000 y el 2007, el porcentaje del presupuesto del Estado dedicado a educación fluctuó entre el 2,6% y el 2,9% del PIB. Además, la calidad del gasto hizo que se supere la tendencia de las últimas décadas, orientada al gasto corriente en porcentajes mayores al 90%. El gasto de inversión alcanzó una participación significativa, el 2008, del 18%.⁴

También a inicios del gobierno del Presidente Correa, junto a la inversión en educación, se propuso un plan que implementaba lo diseñado por el gobierno anterior del presidente Alfredo Palacios. La continuidad en las políticas y programas educativos y la sensible mejora en las inversiones en educación se hicieron sentir en cuanto a la producción y entrega de textos escolares, restauración de infraestructura, eliminación de costos en la matrícula, ampliación de la cobertura del servicio de desayuno escolar, dotación de uniformes escolares, desarrollo de la informática, creación de partidas, estabilidad en las autoridades, dando ejemplo el mismo Ministro de Educación, quien permaneció y dio continuidad a su programa a lo largo del gobierno de los presidentes Alfredo Palacios y Rafael Correa, todo lo cual permitió hablar de una ‘*primavera*’ que de mantenerse podría marcar el inicio de un proceso de recuperación de un área tan venida a menos en las últimas décadas.

Inversión en educación⁵: 1972-2012

Otro mérito de la estabilidad de las autoridades fue que en la gestión del ministro Vallejo se logró aprobar un *Plan Decenal de Educación (2006-2015)*, con los consensos mínimos necesarios para su implementación, con lo cual se consiguió que dos Presidentes den su respaldo al Plan, a pesar de las conocidas vicisitudes que acompañan a los cambios de gobierno. Los primeros brotes de este plan podrían ubicarse en los inicios de la década de los noventa.⁶

Gráfico 1: Gasto en educación (1972-2012)



El *Plan Decenal de Educación 2006-2015* supo relacionar sus propuestas con las declaraciones y políticas que desde 1990 se trataban de implementar a nivel mundial. La UNESCO, por ejemplo, había liderado el programa *Educación para Todos*, desde finales de los años noventa, con un doble objetivo: por una parte *satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*; es decir, ampliar la cobertura educativa a miles de niños y jóvenes que seguían siendo excluidos del sistema escolar; y, por otro, reducir el analfabetismo masivamente. Contar con el apoyo internacional dio mayor viabilidad al Plan Nacional. En la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*, en Jomtien, Tailandia, 1990, los representantes de la comunidad internacional, alrededor de 92 países, así como representantes de unas 150 ONGs, acordaron poner en marcha un programa agresivo contra las lacras en referencia. Diez años más tarde, a inicios del s. XXI, en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar (Senegal), 26-28 de abril del 2000, nuevamente se afirmó el compromiso para lograr Educación para Todos en el 2015. De igual manera, la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas, adoptada por 189 estados miembros (147 de ellos representados por sus jefes de Estado o de gobierno), en septiembre del 2000, retomó la propuesta de atender las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos.

Para concretar las aspiraciones en referencia se delimitaron objetivos y metas mensurables a fin de superar el discurso de ‘buenas intenciones’ y retórica vacía:

- Ampliar la atención a la primera infancia y a la educación primaria
- Proporcionar educación obligatoria y gratuita para todos los niños
- Promover el aprendizaje y habilidades para la vida de los jóvenes y adultos
- Incrementar la alfabetización de adultos
- Lograr la paridad de género para el año 2015
- Mejorar la calidad de la educación

Como se podrá apreciar, el objetivo principal fue la universalización del servicio educativo a todos los niveles, la expansión de la cobertura, que en cierto grado el país había conquistado gracias a un esfuerzo de décadas y que tenía como meta generar igualdad de oportunidades en un país donde la desigualdad se manifestaba de múltiples maneras. A mediados del 2006 se ratificó esta orientación, bajo el espíritu de las declaraciones internacionales esbozadas y se aprobaron las siguientes políticas:

- Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años
- Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo
- Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente
- Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos
- Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas
- Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema

nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo

- Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida
- Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB⁷

En la Consulta Nacional convocada por el presidente Palacios, noviembre del 2006, estas políticas fueron aprobadas por el 66% de los votantes y el presidente Correa, desde los inicios de su gestión, las asumió como *ejes fundamentales de su Gobierno*.⁸

Los primeros pasos del nuevo gobierno

Bajo las pautas del *Plan Decenal de Educación 2006-2015* y una clara orientación de inversión en educación y expansión del sistema educativo, el gobierno del Presidente Correa comenzó por enfrentar el déficit existente en cuanto a infraestructura asignando sumas significativas, toda vez que lo invertido en años anteriores fue mínimo. La crisis en infraestructura se arrastraba de varios gobiernos y se tendrán que cubrir innumerables demandas

en cuanto a reparaciones, restauración y construcción de nuevos establecimientos. Solo un plan sostenido por un quinquenio o dos, podrá superar la crisis en infraestructura. Puede apreciarse en el cuadro adjunto las necesidades que saltan a la vista.

Gráfico 2: Índice de infraestructura del plantel, según provincias (2007)

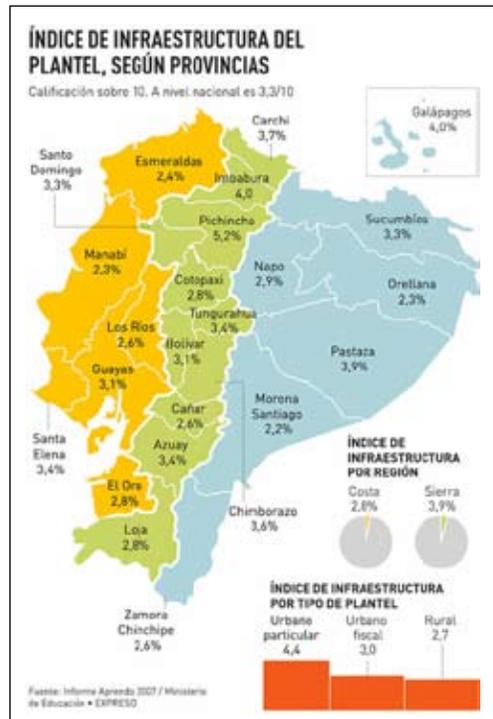
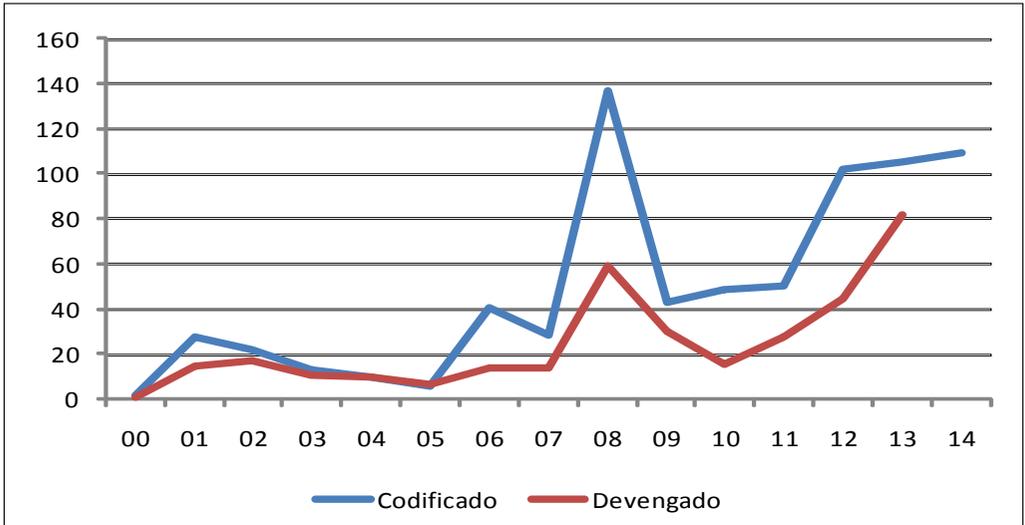


Tabla 1: Inversiones en infraestructura

Años	Inicial	Presupuestado	Utilizado	Codificado	Devengado
2000	-	2.051.378,73	845.322,31	2,1	0,8
2001	33.942.419,66	27.884.259,23	14.844.913,38	27,9	14,8
2002	43.550.258,50	21.908.822,20	17.114.809,74	21,9	17,1
2003	13.872.000,00	12.884.298,40	10.817.685,86	12,9	10,8
2004	11.890.000,00	10.178.364,66	9.904.096,35	10,2	9,9
2005	9.749.156,92	5.741.307,79	6.846.640,10	5,7	6,8
2006	10.593.418,24	40.465.250,51	14.109.540,93	40,5	14,1
2007	23.014.760,00	28.531.265,30	13.735.026,27	28,5	13,7
2008	52.760.205,13	136.428.714,50	59.339.997,84	136,4	59,3
2009	93.490.157,89	42.848.501,24	29.679.486,15	42,8	29,7
2010	45.019.587,62	48.685.466,90	15.782.770,38	48,7	15,8
2011 ⁹	20.248.053,91	49.967.633,88	27.469.899,41	50,0	27,5
2012		101.663.438,61	44.755.917,77	101,7	44,8
2013		105.507.153,70	81.442.126,12		
2014		109.302.965,10	25.039.075,37		
Total gral.					

Fuentes: Sigef-Integrador y e-SIGEF. Rendición de cuentas enero-junio 2007. <http://www.dinse.gov.ec/>

Gráfico 3: Inversiones en infraestructura



Fuentes: Sigef-Integrador y e-SIGEF. Rendición de cuentas enero-junio 2007. <http://www.dinse.gov.ec/>

Posteriormente, a finales del 2013, renacieron los ofrecimientos de mayores inversiones en infraestructura educativa, especialmente bajo la modalidad de Unidades Educativas del Milenio que reproducen el modelo iniciado en la década de los ochenta por el Municipio de Quito. En esta ocasión el ofrecimiento, solo en Guayaquil es de \$ 1.300 millones ya que se necesitan 298 unidades educativas nuevas y 112 repotenciadas. Lo aseguró el ministro de Educación, en el Puerto Principal e invitó al alcalde Jaime Nebot a firmar un convenio de cooperación. Hasta el 2017 se espera realizar la siguiente obra de infraestructura.⁹

También se intentó, a lo largo del 2009, sin mayor éxito y en medio de agudas tensiones con el magisterio en general y con la dirección de la

Figura 1

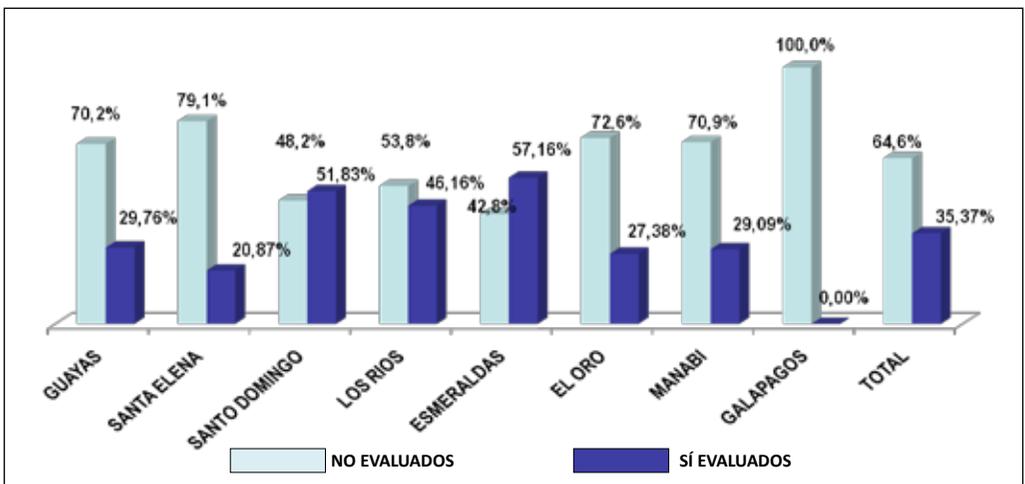
El plan de reordenamiento en el Puerto
El Ministerio de Educación proyecta realizar cambios en los planteles educativos públicos hasta el 2017 desde el siguiente año lectivo.

Zona	U. Educativas nuevas	U. Educativas a repotenciar	Total general
Zona 8	298	112	410
2014	50	44	94
2015	50	43	93
2016	85	-	85
2017	85	-	85

Fuente: Ministerio de Educación / EL COMERCIO

UNE en particular, poner en marcha un *sistema de evaluación docente* que incluía la evaluación del desempeño a los docentes en funciones, a los candidatos al ingreso al magisterio y a los estudiantes. Además, el plan de evaluación debía convertirse en instrumento y punto de partida para enfrentar el agudo deterioro de la calidad

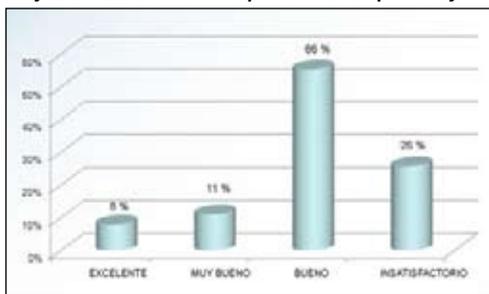
Gráfico 4: Evaluación docente primera y segunda convocatoria (fase interna)



en que se debatía el sistema nacional. Las medidas adoptadas no fueron de las mejores: el sistema nacional de evaluación no se logró institucionalizar a su debido tiempo y el proceso de su implementación estuvo acompañado de una serie de errores: logísticos, técnicos y políticos. Un paro nacional que recordó tiempos que se creyó se habían superado puso en marcha una radical oposición que debilitó a tan loable iniciativa. Su implementación tampoco arrojó mayores resultados.

Por regla general, más del 60% alcanzó calificaciones entre buenas, regulares y deficientes. En cuanto a dominio del lenguaje, el Informe Aprendo del 2007 señaló que la calificación promedio nacional fue de 5,7/10 y la de matemáticas de 6/10. La evaluación a los maestros el 2009 dio resultados similares, como se puede apreciar en los cuadros adjuntos. En Guayas, el índice pedagógico en lenguaje llegó al 5,5 sobre 10, y en matemáticas la provincia alcanzó la nota de 5,9 sobre 10. En la provincia de Manabí, de un total de 1.400 aspirantes a responsabilidades directivas en los planteles educativos, solo 59 lograron alcanzar 46 puntos sobre 100, que era la base mínima que exigía el Ministerio para asignar los puestos directivos.¹⁰

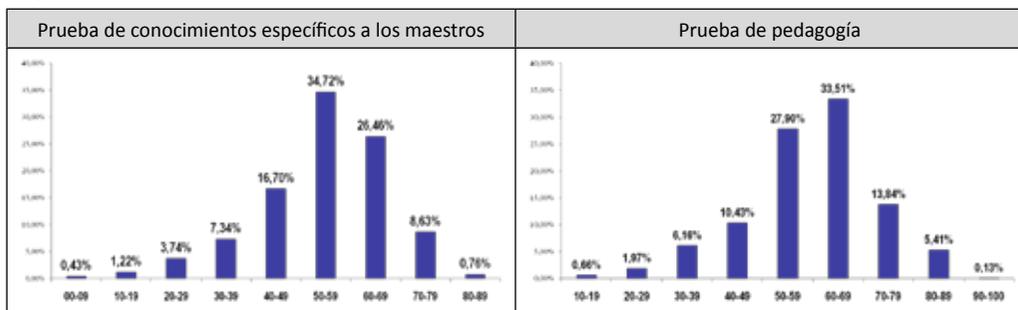
Gráfico 6: Resultados desempeño docentes primera fase



Fuente: Ministerio de Educación, Sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas evaluación a los docentes en servicio, 8 de junio del 2010.

Las evaluaciones a los estudiantes también dieron resultados poco halagadores, que ratificaron el descenso en cuanto a la calidad de la enseñanza, a todo lo largo de la primera década del nuevo siglo. Más aún, entre 1996 y el 2000 y posteriormente, desde el 2001 hasta el 2009 el deterioro fue mayor, tendencia hacia la baja que ha conducido a ver el problema de la calidad más allá de lo coyuntural, en su carácter estructural. En los resultados de las pruebas SER, (Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas) 2008, en dos regiones: sierra y costa, para el área de Matemática,¹¹ Lenguaje y Comunicación los resultados fueron igualmente negativos.¹²

Gráfico 5: Evaluación maestros 2009



Fuente: Ministerio de Educación, Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas, SER, 2009.

Tabla 2: Resultados en matemáticas, lenguaje y comunicación 2008

Escala año de EGB	EXCELENTE	MUY BUENO	BUENO	REGULAR	INSUFICIENTE	Total %
Cuarto	2,31	7,47	21,39	39,31	29,52	100
Séptimo	3,23	11,04	30,25	33,84	21,64	100
Décimo	0,14	2,41	17,03	53,32	27,11	100
Tercero bachillerato	0,79	3,32	14,64	32,18	49,00	100
Escala año de EGB	EXCELENTE	MUY BUENO	BUENO	REGULAR	INSUFICIENTE	Total %
Cuarto	1,24	8,97	21,2	38,9	29,6	100
Séptimo	1,93	11,86	32,22	35,07	18,92	100
Décimo	0,38	9,39	36,91	42,96	10,35	100
Tercero bachillerato	1,91	13,83	33,89	36,87	13,50	100

Resultados análogos se dieron el año 2009.¹³ En definitiva, las pruebas SER confirmaron la percepción generalizada de la ciudadanía de que los niveles de calidad de la educación eran deplorables. La mayoría de los estudiantes ocuparon rangos correspondientes a bueno, regular e insuficiente.

En definitiva, los aspectos de calidad tanto para los maestros como para los estudiantes se han convertido en el reto más urgente y grave.

En cuanto a los **Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos**, el proceso evaluativo se tornó más complejo por su número como por su diversidad. Por esta razón para cada Instituto, se diseñó un respectivo *árbol de decisiones* que contemplaba el software de LDW y naturalmente un equipo más numeroso de investigadores. Por estas consideraciones técnicas se establecieron tres categorías por tipo de Instituto, que se reflejan en el siguiente cuadro:

Tabla 3: Evaluación Institutos Técnicos y Tecnológicos

Categoría-- Tipo de ISTT	A	B	C	TOTAL
Industriales	30	40	14	84
Agropecuarios	14	3	2	19
Administrativos	0	110	32	142
Pedagógicos	1	28	0	29
Conservatorios de música	2	4	3	9
Artes	2			2
Total	49	185	51	285

Fuente: Informe CONEA.

Para el caso de las Universidades y Escuelas Politécnicas los resultados fueron similares:

Tabla 4: Evaluación Universidades

Categoría	Número Universidades
Categoría A	11 universidades y escuelas politécnicas
Categoría B	9 universidades y escuelas politécnicas
Categoría C	13 universidades y escuelas politécnicas
Categoría D	9 universidades y escuelas politécnicas
Categoría E	26 universidades y escuelas politécnicas

Para la última categoría se recomendó arbitrar medidas correctivas en forma inmediata dadas las falencias en cuanto a infraestructura, investigación, cuerpo docente, metodologías de enseñanza. En abril del 2012, catorce universidades fueron suspendidas y en abril 2013, de 86 extensiones universitarias 44 no cumplieron con los mínimos estándares de calidad.

Aunque no constaba entre las políticas del plan decenal -guía básica de los programas y proyectos del actual gobierno-, fue preocupación ministerial la actualización y fortalecimiento curricular de la Educación Básica,¹⁴

cuya reforma se inició a mediados de los años noventa. También la revisión del bachillerato que data de finales de los setenta se retomó pero está aún en fase de diseño y experimentación. El Bachillerato Unificado, BGU, empezó a implementarse en los establecimientos educativos con régimen de Sierra, en el año lectivo 2011-2012, y ha sido motivo de reparos de fondo y forma de parte de instituciones de reconocida solvencia.¹⁵ Su sistema de evaluación, por ejemplo, privilegia en exceso la información, la acumulación de 'evidencias', el registro exagerado de evaluaciones sobre el proceso mismo de evaluación y los resultados del aprendizaje. En cuanto al número de asignaturas se mantiene la centenaria orientación enciclopedista, con alrededor de 10 materias para el tronco común y dos o tres asignaturas complementarias más, definidas por la institución de acuerdo a su proyecto e identidad institucional. Si se compara con los programas de estudio del año 69 o los de 1983 la estructura es similar, si bien hay cambio de nombres. La evaluación del BGU es tarea aún pendiente.

Otro ámbito en el que se invirtió fue el de los textos escolares, distribuidos gratuitamente a nivel nacional, pero que también dio pie a serios reparos. Habrá a futuro que diseñar un sistema de control que establezca claros parámetros de medición de la calidad de los libros, permita se reconozca la creatividad de los autores, se difundan sus textos con preferencia a otros y se apoye al desarrollo de las editoriales nacionales, etc. ¿Valdrá generar un sello de control de calidad en cuanto a los textos escolares?¹⁶ Debatir sobre estas y otras reformas es urgente, especialmente sobre un sistema de evaluación recargado en forma extrema en el registro de notas.¹⁷ Junto a la discusión sobre el Bachillerato Unificado habrá que revisar también el Bachillerato Técnico.

Balance de los primeros pasos del nuevo gobierno

No es aún posible medir con balanza de precisión, en todas las áreas claves, cuánto se logró cumplir, en los primeros años del nuevo gobierno, en cada uno de los ítems, por el cambio en la matriz de información estadística y limitaciones de investigación, pero no

hay duda que se imprimió una orientación y se implementaron diversas medidas tendientes a conseguir las metas señaladas. El informe ministerial: *Rendición de Cuentas 2012*¹⁸ describe en forma pormenorizada, con respaldo estadístico y con montos de inversión los avances en cuanto a cobertura en diferentes programas que dan cuenta del trabajo que el Ministerio de Educación ha realizado en los últimos años.

Mas esta ‘primavera’, en cuanto a recursos para la educación fiscal, evaluación de los maestros, nuevos planes y programas para la Educación Básica y reforma del bachillerato, las joyas de la corona en esta primera fase: ni logró incidir significativamente en los aspectos básicos de la formación de los estudiantes, ni en la calidad del servicio, ni en la resolución de agudos problemas de infraestructura que se arrastran por décadas, ni en la calidad de los textos escolares, en la formación de los docentes, en la gestión y administración eficiente del ministerio, en la evaluación, en la reorganización territorial. Tampoco se consolidaron los avances con carácter sostenible, dada la amenaza de volver a los tiempos en que anualmente se reducían los recursos para educación. La proforma 2011 asignaba el 3,9 % del PIB (\$2.419,7 millones), lo que significó una reducción del porcentaje alcanzado el 2009: 5,7% (\$2.932 millones).¹⁹ En definitiva, la implementación por alrededor de una década de las políticas del Plan Decenal: 2006-2015 no condujo a la ‘tierra prometida’, a pesar de los esfuerzos, las buenas intenciones y las ingentes inversiones realizadas, que a nivel público y privado no han faltado. La

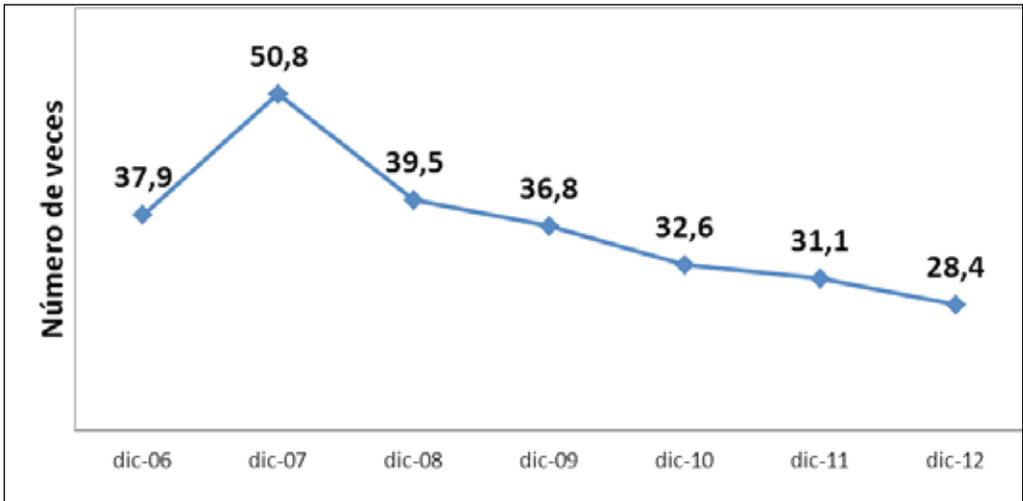
crisis continúa viva en áreas claves que ya se revelaron a finales del siglo pasado como necesidades de urgente atención. No logró mejorar, por ejemplo, **la calidad de la educación** a pesar de ser este un problema que se arrastra por décadas. Los problemas que afectan a la calidad se han transformado en uno de los principales cuellos de botella del sistema. Las pruebas *Aprendo* y las pruebas *Ser* muestran que el deterioro se agudiza cada año. El flamante Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Ineval, presentó en el 2013 un Informe que ratifica que en cuanto a calidad no se han dado mayores avances. Las notas de la mayoría de los estudiante no superan la media en Sociales, Lenguaje y Comunicación, Ciencias Naturales y Matemáticas. En definitiva, la crisis es prolongada, estructural y no hay signos de que esté llegando a su final.

Tan alarmantes resultados también ponen de manifiesto que el sistema educativo ha perdido la fuerza que tuvo en el pasado, en relación a los procesos de democratización y supresión de desigualdades. En la actualidad incluso podría este sistema ser visto más como mecanismo o instrumento de consolidación de las diferencias y la exclusión que como factor de movilidad social y de lucha contra las desigualdades de todo género. Parecería que el antiguo y fructífero principio: *el acceso a la educación incide en los procesos de igualdad*, en la práctica cada vez se cumple menos. A considerables segmentos de la población estudiantil no les llegan los beneficios de una educación que promueva un servicio educativo de calidad, de igualdad social y de oportunidades.

Gráfico 7: Pobreza y extrema pobreza por ingresos (Porcentajes 2008 – 2012)



Gráfico 8: Relación del ingreso promedio del 10% más rico respecto al 10% más pobre. (Porcentajes 2007-2012)



Elaboración: Banco Central del Ecuador. **Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural. Véase, Eugenio Paladines, Economía ecuatoriana: estructura, coyuntura y perspectiva, Banco Central del Ecuador, 2013.

En otros términos, si bien en los últimos años el gobierno ha conseguido reducir la brecha de desigualdad económica entre los diferentes grupos sociales, como se puede apreciar en los gráficos adjuntos y ha disminuido el nivel de desigualdad en la distribución de la riqueza del 36,7% en el 2007 al 27,3% para diciembre del 2012, para el *sector social en situación de pobreza*, y del 16,5% en el 2007 al 11,2% el 2012 para el *sector en extrema pobreza*, en educación esos beneficios todavía no se hacen sentir. Aún tiene fuerza una modernización educativa selectiva y excluyente. Según el Ministerio, *Informe Pruebas Ser Ecuador, 2008*, en tercer año del bachillerato, un nivel excelente de dominio en lenguaje –solo alcanzó el 0,79%; muy bueno el 3,32%, bueno el 14,64 %; regular el 32,18%, e insuficiente el 40%. Estos dos últimos niveles, siguiendo con el símil de la acumulación de riqueza, permiten hablar de un 32% de la población estudiantil en *situación de pobreza* y un 40% en situación de ‘pobreza extrema’ (miseria). Más del 70% de los educandos permanecen a la vera del camino ya que aún se mantiene una inequitativa distribución de la riqueza educativa. En el campo de la educación, la “larga noche neoliberal” aún no termina y los bienes y los medios educativos se acumulan en pocas manos y la desigualdad se agudiza.

A los desniveles en la distribución de la calidad en educación aún habría que sumar el abandono escolar que afecta una numerosa

población estudiantil. Informes últimos muestran que el abandono escolar se expresa en la acumulación de millones de jóvenes y adultos que no culminan sus estudios de primaria y secundaria. Según la información del *Sistema Integrado de Indicadores Sociales*, SIISE, en el 2006, 2.151.455 jóvenes de 12 años y más no han culminado sus estudios de primaria.²⁰ De la misma manera 5.284.045 personas de más de 18 años no han culminado sus estudios de secundaria. Recientemente, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en su estudio: *Rezago Educativo en el Ecuador, Análisis 2003-2011*, establece una metodología y una fórmula para calcular el rezago educativo, y concluye que al 2011 había un acumulado de 5.719.314 de jóvenes de más de 15 años que no han culminado sus estudios de 10 años de Educación General Básica. En porcentajes, esto significa que el 54,3% de los ecuatorianos y ecuatorianas de más de 15 años no alcanza ni siquiera a la EGB.

De igual modo, en cuanto a remuneraciones del magisterio y jubilaciones no se han logrado resolver los agudos problemas estructurales del sistema vigente. Si bien el Ministerio de Educación ha avanzado en la administración de sus recursos financieros, algunas rigideces estructurales aún persisten con incidencias negativas en cuanto a equidad y gestión eficiente de sus recursos.²¹ Continúa siendo ‘contra natura’, por ejemplo, formarse para una profesión que no garantiza a futuro

un sustento económico digno ni a uno ni a su familia. En septiembre del 2011, un doctor en ciencias de la educación con 26 años de servicio ganaba menos que un cabo de policía. Su sueldo básico era de \$ 235,79, más subsidio de antigüedad, décimo sexto, funcional, adicional a la décima categoría, costo de vida, bono pedagógico, subsidio familiar, subsidio educacional, comisariato y fondo de reserva llegaba a la suma de \$ 945, 75. Realizado el descuento por aportes al IESS, la docente de décima tercera categoría, con 26 años de servicio y doctorado en Ciencias de la Educación recibía \$ 865,56. Un cabo 1ro. de policía, recibía \$ 987.²² Similar situación atravesaba un maestro que inicia su carrera con título de licenciado. Con la expedición de la nueva ley de educación que debía entrar en vigencia inmediata, se ofreció alterar radicalmente el sistema de remuneraciones vigente.²³ La nueva ley de educación intercultural fue aprobada a mediados de enero del 2011, pero fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 417 de 31 de Marzo de 2011 y no logró alterar sustantivamente el sistema de remuneraciones. La sensible mejora que puso en vigencia el gobierno, en esta y otras categorías ha favorecido a los maestros que ingresan al magisterio a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley. Esto significa que a los antiguos maestros se les unificó el salario que percibían de acuerdo a su categoría y para poder acogerse a la tabla actual (re-categorización) deben primero aprobar una evaluación. Hasta la fecha el proceso de evaluación avanza muy lentamente. En cuanto a la Compensación por Jubilación, obligatoria y voluntaria, para la desvinculación de servidores públicos del sistema educativo, el presupuesto comprometido para el año 2012 fue de \$ 131.563.064,32 y se beneficiaron 3.039 maestros entre docentes y administrativos.²⁴ Los requerimientos superarían los 12.600 maestros.²⁵ . Últimamente se ha propuesto una Jubilación Voluntaria con Bonos, que se harían efectivos al aproximarse los beneficiarios a los 70 años. El maestro jubilado se irá a su casa sin dinero inmediato.

Otra zona de candela tiene relación con la formación de los maestros. El país cuenta con alrededor de 23 Facultades de Ciencias de la Educación y con 24 Institutos de Formación Docente, mas la 'primavera' vivida no enfren-

tó la formación de maestros, que permaneció en el 'olvido' a pesar de su importancia. En parte pudo deberse al hecho de que, la formación de maestros dependía de las facultades y ellas gozaban de 'autonomía' frente al gobierno central, por lo cual éste difícilmente podía incidir en ellas. También la alianza del gobierno, al inicio de funciones, con el Movimiento Popular Democrático disminuyó posibilidades de cambio. El férreo control que ha ejercido este partido político en la Unión Nacional de Educadores y en las Facultades de Ciencias de la Educación, solo en los últimos años ha disminuido. Por otra parte, el Sistema Integral de Desarrollo Profesional para Educadores -SÍPROFE-, tampoco pudo coordinar acciones con las Facultades y los Institutos para multiplicar los cursos de capacitación y actualización.

Se abren dos puertas a la esperanza. La una, por las medidas adoptadas por la SENESCYT, el CES y el CEAASES para la acreditación de las Facultades de Ciencias de la Educación. En los próximos años todas las facultades se verán presionadas a actualizar su oferta académica de grado y posgrado, de acuerdo a un plan de desarrollo nacional. Los ámbitos en que deberán esmerarse en mostrar sus avances son: información general y análisis de pertinencia de las carreras de la facultad; planificación curricular; recursos de la universidad para el proyecto de reforma; asignación de profesores e investigadores; información administrativa y financiera; determinación de las áreas de conocimiento de las carreras; promocionar y realizar eventos académicos cada semestre. Para cada uno de estos ámbitos se deberá determinar los objetivos, las estrategias, las acciones a desarrollar, así como también los elementos, directrices, indicadores y valores ideales, acompañados de los medios de verificación, con los responsables, recursos y tiempos de inicio y finalización. Las facultades en los próximos años deberán mostrar con indicadores y en las fechas establecidas alrededor de 130 'evidencias'.

La segunda esperanza tiene que ver con la fundación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE, que podría iniciar cambios substanciales en este ámbito. Hasta el presente, la Asamblea Nacional aún no aprueba el proyecto de ley para la creación de esta uni-

versidad cuya matriz estará ubicada en Azogues. La creación de una nueva universidad de pregrado tiene al frente diversos reparos sobre su capacidad de incidencia, de investigación, de localización, pertinencia y diseño curricular. ¿No era lo más recomendable concentrar la atención en el nivel de postgrados? También en este caso, la carencia de debate podría conducir a que las buenas intenciones no sean suficientes para levantar una obra de especial importancia para transformar la educación. Los esquemas de carácter vertical en educación no siempre arrojan resultados positivos para un quehacer que depende -para alcanzar el éxito- de cuan dialógico, transparente y democrático sea. La acreditación de las facultades de educación aún es tarea pendiente.

La nominación de nuevas autoridades fue otro sueño que no logró hacerse realidad. Un buen número de autoridades permanecía por décadas en funciones sin mecanismo jurídico de remoción. El proceso de selección de nuevas autoridades tardó y recién en marzo del 2010 de un total de 2.168 docentes que postularon, solo 243 pasaron los exámenes y recibieron el nombramiento. Mejor suerte corrió la Ley de Educación. Con anterioridad al actual texto se elaboraron más de 15 proyectos y alguno incluso quedó listo para segundo debate. La ley del 83 extendió su vigencia por tres décadas, hasta el 2011 en que la Ley Orgánica de Educación Intercultural por fin logró ser aprobada.

En el campo de la *educación indígena*, el Modelo del *Sistema de Educación Intercultural Bilingüe* (MOSEIB) no ha logrado ni poner en práctica un currículo adaptado a sus necesidades específicas ni que sus maestros, en su mayoría, utilicen en el aula su lengua materna o propia. Tampoco se consolidó como alternativa educativa con inspiración liberadora y pertinencia cultural. Más allá del discurso constitucional sobre educación intercultural o las declaraciones de gobierno, lo que se ha tenido es una disminución permanente de la inversión en esta área y una reestructuración con exclusión de las organizaciones indígenas.²⁶

Resultados más positivos, en lo que podría ser la apuesta principal del gobierno, en los últimos tiempos, para la transformación de la educación, se ha cosechado en relación al proceso de modernización del MEC, gracias a la implementación de un *Sistema Integral de Gestión Educativa* y la organización de un *Sistema*

geográfico por zonas, distritos y circuitos, uno y otro programa con aplicación web que permite mantener informados a los usuarios de todos los procesos importantes que esta Cartera de Estado realiza a través de herramientas tecnológicas versátiles y seguras. En cuanto a lo primero, la información sobre ingresos, matrículas, jubilaciones, concursos, personal administrativo, instituciones educativas, cupos, alumnos, capacitación y algunos trámites más podrían ganar en velocidad y en transparencia, a pesar de los tropiezos que no faltan en la primera fase de implementación de nuevas medidas y tecnologías. Se abriga la esperanza de superar gracias a estos medios tecnológicos inteligentes los lentos y enmarañados trámites, que en más de un caso estimulaban a la corrupción.

En similar perspectiva de desconcentrar y descentralizar los servicios y en esta forma acercar los mismos al usuario, se podría ubicar la implantación del *Sistema geográfico de zonas* (9), *distritos* (140) y *circuitos* (1.117) para la desconcentración del aparato administrativo. Lo nuevo es que se pasa de la organización provincial tradicional a la distrital o por cantones, que en adelante deberán desarrollar un amplio y eficiente servicio a usuarios, en los múltiples trámites que antiguamente se solicitaban en las Direcciones Provinciales y algunas direcciones cantonales que se crearon para el efecto: *refrendación y legalización de títulos, solicitudes de cupo, recepción de denuncias, solicitud de certificados, reporte de calificaciones, recalificación de exámenes, consultas jurídicas, validación y homologación de estudios, etc.* Sobre los servicios que deberán prestar a los establecimientos educativos la lista también es considerable: *acuerdos de creación de establecimientos, asignación de textos, uniformes y alimentos, contratación de personal administrativo y autoridades, soporte técnico especialmente informático para escuelas y colegios, certificación de cumplimiento de estándares educativos, etc. etc.*²⁷ Esta ha resultado también una forma de aliviar a las grandes ciudades de la acumulación de servicios y personal al ubicarlos en ciudades de menor desarrollo urbano y en esta forma contribuir a un más equilibrado crecimiento nacional.

El cambio de los centros educativos 'auto-suficientes' y aislados a los circuitos no tuvo en el pasado mayor éxito. Los programas de

los Centros Educativos Matrices, luego Redes Amigas, que contaron con ingentes recursos del Banco Mundial colapsaron. Pero más allá del crecimiento burocrático que demandará este nuevo sistema, está su fase de adecuación y arranque que, como todo cambio de gestión y administración, demandará tiempo. Lo de fondo es preguntarse si desencadenará la principal apuesta del Ministerio de Educación: *el recurso a tecnología inteligente, nueva infraestructura y reorganización de la administración educativa*, procesos de modernización requeridos sin lugar a dudas, los impactos necesarios para el desarrollo de la calidad en el sistema educativo.

En la medida en que se ponga a punto el nuevo sistema administrativo e informático parecería que se podría evitar, por ejemplo, la ubicación de los alumnos en establecimientos educativos ubicados lejos de su hogar, la congestión y colas de padres de familia por alcanzar matrícula para sus hijos al inicio del año escolar y los reclamos por demora que caracterizan a varios de los trámites educativos, sea a nivel central como provincial, etc. Estos problemas podrían tener raíces más de fondo que han recrudecido en los dos o tres últimos años. A inicios de este año escolar volvieron a estallar los reclamos, a pesar de la creación de las escuelas del Milenio 17 hasta el presente y la considerable creación de partidas del 2008 al 2013, avances que no logran compensar ni el cierre de algunas escuelas uni-docentes ni la disminución en alrededor de 3.000 establecimientos educativos en estos últimos años. La educación fiscomisional disminuyó en un 41%, la particular en un 27% y la municipal en 57%. Pese a los optimistas cálculos sobre proyecciones de matrícula, dado el crecimiento de la demanda de cupos en más de 700.000 estudiantes y la disminución de establecimientos educativos en ese mismo lapso, la presión escolar amenaza con abarrotar las aulas con más de 50 estudiantes por curso y dificultar así el paso a una 'educación de calidad'.

La aurora

Las señales de cambio. A partir del año 2011-12 tres procesos de modernización concentran la atención del gobierno: a) El recurso a tecnología inteligente a nivel de establecimientos educativos, y para la gestión y admi-

nistración central y zonal (*Matrículas, refrendación y legalización de títulos, solicitudes de cupo, recepción de denuncias, solicitud de certificados, reporte de calificaciones, recalificación de exámenes, consultas jurídicas, validación y homologación de estudios, concursos, capacitación* y algunos trámites más a fin de ganar en velocidad y en transparencia, como ya se ha señalado; b) Un nuevo tipo de infraestructura (Escuelas del Milenio) y una nueva configuración de los establecimientos educativos; c) Un nuevo "Sistema Integral de Gestión Educativa" a partir de un "Sistema geográfico por zonas, distritos y circuitos". ¿Cuáles serán las ventajas o desventajas de este nuevo tipo de organización? ¿Los saltos hacia tecnología de punta incidirán profusamente en la transformación de la calidad de la educación? ¿La fe y la confianza depositada a mediados del siglo pasado por el positivismo en la ciencia moderna y en la tecnología, transformaron radicalmente a la educación?

Para finalizar, la hipótesis central de este trabajo sostiene que asistimos a una crisis orgánica de la educación, de ya larga data y que ella no se alterará radicalmente con este tipo de medidas. Además, esta 'crisis orgánica', ya no se puede ocultar y el malestar es tan profundo que se torna inevitable formular nuevas salidas a los acuciantes problemas. Por otra parte, esta crisis orgánica guarda relación con las limitaciones que impulsó la centenaria matriz productiva agro exportadora y extractivista que ha dominado al país en los últimos doscientos años, y se ha caracterizado por la producción de bienes primarios para el mercado internacional, con poca o nula tecnificación y con altos niveles de concentración de las ganancias.²⁸

Si bien, se podría señalar que desde inicios del gobierno del Presidente Correa se han establecido claras referencias a la necesidad de cambiar la matriz productiva, fue a partir del año 2012 y 2013 que comenzó a tomar cuerpo al menos en el discurso oficial la necesidad de una matriz basada en productos renovables, con alto valor agregado. De hacerse realidad el giro hacia una nueva matriz productiva, esto acarreará reformas no solo en dicho ámbito sino también en el jurídico, en el político y, por supuesto, en el educativo. Del sometimiento a un modelo orientado a la formación de personas preparadas para las necesidades de la

exportación e importación de bienes tradicionales, se habría de pasar a una formación orientada por un modelo diferente, capaz de dialogar en el ámbito de la ultra-ciencia y la meta-tecnología con el mundo actual de igual a igual.²⁹ Para el efecto, *el Plan del Buen Vivir, 2009- 2013*, si bien no establece un acápite especial para la educación inicial, básica y el bachillerato, como sí sucede con la educación superior,³⁰ en reiteradas ocasiones señala la necesidad de una educación para el cambio del conocido paradigma de ‘desarrollo’ a uno diferente: el del “Buen Vivir”, categoría que en algunos autores se reviste de radical ruptura con las concepciones vigentes sobre el desarrollo de los pueblos.³¹

Los desafíos a la educación en el presente

Mas el diagnóstico de la educación y el análisis de algunas de sus tendencias de desarrollo no es suficiente para determinar las soluciones a los múltiples problemas que aún aquejan a la educación ecuatoriana. En este escenario, ‘pensar’ el futuro de la educación exige no solo

realizar el diagnóstico exhaustivo de las limitaciones, no solo determinar con precisión problemas y barreras que habrá que enfrentar y hacer prospectiva para -a partir del vigor de las tendencias en marcha- vislumbrar los referentes por alcanzar; también es necesario buscar al menos a los actores ‘objetivos’ y ‘subjettivos’ que podrían desencadenar el proceso de cambio radical de la educación. En nuestro país ese papel lo suele desempeñar más que la sociedad civil o los mismos establecimientos y organizaciones educativas, el Estado. ¿Cómo conciliar y hacer que confluya el Estado con la sociedad civil, con las instancias educativas públicas y con las privadas?

Junto a los actores, condición -sine qua non- tocará superar el Plan Decenal de Educación vigente por varias décadas y que se muestra ya insuficiente para enfrentar los nuevos retos. Es hora ya de formular un diferente Plan, que incluya preferentemente los aspectos de calidad, la respuesta a las demandas de la sociedad contemporánea y coadyuve a la construcción de una nueva matriz productiva. Nos encontramos en un momento de inflexión histórica que alterará profundamente a todas



“El ciclo de la vida”, pintura y cerámica. Nora Urquiza

las estructuras y procesos contemporáneos, incluídos los de educación. Esta mutación histórica a la que asistimos desde fines del s. XX e inicios del nuevo milenio, afecta y transforma nuestra forma de enfrentar la realidad toda y se conforma entre otros factores por transformaciones intensas a nivel global, por ejemplo: los nuevos sistemas mundiales de información y comunicación; el desarrollo de la ultra-ciencia y meta-tecnología; la globalización de la economía, las finanzas y el comercio; el proceso de urbanización y de conquista incluso del espacio exterior; los procesos de descentralización y desconcentración de los aparatos de gestión y administración de los Estado y de las empresas; la cada vez mayor interdependencia entre los pueblos y sus culturas, por efecto de contactos interculturales y multiculturales.

Concomitante a estos procesos, al parecer positivos, también coexisten macro-tendencias de signo negativo, excluyentes de diversos grupos sociales y que afectan a la construcción de una identidad colectiva, como las crecientes desigualdades de todo orden; el imperio del mercado y del consumo que doblega a todo otro tipo de intereses o dimensiones humanas; la fragmentación o atomización de las relaciones de comunidad y solidaridad; la ingobernabilidad del sistema; la corrupción generalizada, el deterioro y destrucción del medio ambiente; al igual que la violencia, el consumo de drogas, la inseguridad y la inequitativa distribución de la riqueza entre los países y al interior de los mismos. En otras palabras, la educación ni es un problema exclusivamente académico o técnico, ni es solo un sistema con un cúmulo de limitaciones y deficiencias, también es un problema de ruptura histórica y respuesta a los nuevos retos de las sociedades contemporáneas, sociedades postindustriales y del 'conocimiento', con nuevos actores e instituciones, sin cuya participación toda propuesta por más brillante que sea puede quedar arrumada en los estantes.

En cuanto a lo primero, la formulación de un nuevo Plan Decenal, con eje transversal en la calidad de la educación, al igual que muchos términos o palabras de uso en la vida cotidiana y también en el campo del lenguaje especializado y científico, 'educación' y 'calidad de la educación' se han visto contaminadas por una variedad de acepciones e interpretaciones. En medio de la polisemia a que

están sometidos en nuestra cultura la gran mayoría de sus términos, educación y calidad no son la excepción. Paso insoslayable es aclarar el concepto. Hace falta caracterizar con la precisión y con los indicadores del caso a esta categoría básica.

Ahora bien, podría pensarse que la salida del laberinto depende de la delimitación de una definición, que por su precisión conceptual o formal, nos libere de connotaciones ambiguas o equívocas en que el uso general y el lenguaje ordinario suelen caer. Mas las definiciones formales o de 'diccionario' no dan la riqueza del término. Lo más grave es que lo que tiene historia, lo que ha crecido y se ha decantado a lo largo del devenir del tiempo no puede tener una definición solo formal o puntual y mucho menos unívoca. Cada época y cada pueblo ha sabido generar su concepción de la educación. ¿Qué tipo de educación requiere y anhela el país, ahora?

Para esta formulación se juzga pertinente tomar en cuenta lo dispuesto tanto por la Constitución de 1998 como por la de Montecristi y la nueva Ley de Educación que ya señalan algunos parámetros plausibles e insoslayables, por ejemplo, el de 'equidad' en educación no solo en relación al acceso a la educación en general sino también en cuanto al acceso a una educación de calidad, en particular. Si el sistema educativo ha caminado en un solo pie: el de expansión cuantitativa de sus fronteras, es hora ya de utilizar el otro pie: el de democratización de la calidad. Caminar en dos pies no implica necesariamente dejar de atender a poblaciones en riesgo (zonas de frontera o comunidades en extrema pobreza, escuelas unidocentes, escuelas rurales) o a la educación inclusiva de estudiantes con discapacidades sino hacerlo con atención especial a la calidad del servicio que es necesario brindar a todos.³²

En segundo lugar, el sistema educativo ecuatoriano continúa sin entregar, en todos los niveles, incluido el superior, la formación básica que requieren alcanzar los estudiantes. En pre-primaria, primaria y media no conquistan los niños y jóvenes las herramientas para comprensión lectora y expresión escrita, dominio matemático y resolución de problemas; tampoco logran alcanzar dominio satisfactorio en cuanto a contenidos elementales de las ciencias, desarrollo del pensamiento, valores y actitudes; al igual que en las destrezas

y competencias indispensables para transformarse en ciudadanos.

En esta perspectiva, el desarrollo curricular, en sus principales componentes, es otro talón de Aquiles y exigirá no solo actualizar los planes y programas, elaborar textos de calidad, mejorar la infraestructura sino también y principalmente mejorar las metodologías de enseñanza-aprendizaje en el aula y el sistema de evaluación de logros y competencias alcanzados por los estudiantes, lo que a su vez supone disponer de mayores niveles de formación y actualización de los maestros y de las instituciones formadoras de maestros. En pocas palabras hay que dar un vuelco de noventa grados tanto en el diseño e implementación de los principales componentes del currículo, en cada uno de sus niveles, como en la formación docente.

Para todo ello, también es indispensable establecer y consolidar un **Sistema Nacional de Medición de Logros**, dotarle de recursos y de un equipo técnico competente e independizarlo del MEC, toda vez que éste no puede ser juez y parte. Además, es insoslayable la calidad técnica de las pruebas, el protocolo de aplicación y la interpretación de los resultados a fin de que logren credibilidad como precondition para su utilidad y fecundidad. Para todo ello, es insoslayable la independencia del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (LOEI, art. 67: 'autonomía administrativa, financiera y técnica'). A finales de noviembre del 2012 se creó el Instituto, paso importante para implementar mecanismos de evaluación de desempeño del estudiante como de los docentes y directivos, pero aún es prematuro juzgar sobre sus frutos.

Existen múltiples experiencias que han incidido en mejorar la calidad³³. Pero más allá de estas y otras plausibles propuestas, está la necesidad no solo de establecer prioridades sino de tornar 'sustentables' a los programas en cuanto a recursos, tiempo y personal. ¿Podría ayudar el establecer un porcentaje mínimo en el presupuesto de educación para actividades orientadas al cultivo de la calidad en educación?

Además, generar una inédita matriz o modelo implica también evitar los obstáculos o barreras. Orientaciones de corte extranjerizante, con minusvaloración de lo nacional como las que se han hecho presente en el proceso de reforma de las universidades; la tendencia hacia la burocratización del Ministerio; hacia

un ejercicio docente fragmentado; hacia un magisterio sumiso y controlado; hacia la dirección desde arriba de parte de equipos de "iluminados" y sin experiencia, no es la vía ideal para el funcionamiento de un sistema educativo con clara orientación hacia la calidad, lo nacional, lo social y con amplia participación de sus gestores. Una vez más se hace necesario, por ejemplo, 'ecuatorianizar' el sistema educativo; privilegiar el campo y el sector urbano marginal sobre los de la ciudad, superar el enciclopedismo y, especialmente, insistir en la investigación.³⁴

Mas estas y otras iniciativas deben descansar en los hombros de actores o gestores y estructuras de nuevo cuño. Lo que se vislumbra en relación a los actores es por una parte el debilitamiento del tradicional actor gremial: la Unión Nacional de Educadores, UNE, que condujo y aún conduce a los maestros de la mano de un partido político. Más pese a su debilitamiento aún no se han hecho presentes ni nuevas fuerzas o actores ni nuevas formas y estrategias de trabajo y organización docente. La Confederación Nacional de Establecimientos de Educación Católica o la Federación de Establecimientos de Educación Particular Laica tampoco han renovado sus sistemas de trabajo gremial. Toca promover inéditas formas de participación y nuevos canales de diálogo. Igualmente determinar las estructuras que reemplazarán a las vigentes por décadas y ya claramente obsoletas. En esta línea lo que más se ha impulsado es el cambio generacional al facilitar la jubilación de antiguos docentes.

También componente indispensable y digno de aplauso es lo que hagan las Facultades de Ciencias de la Educación y los Institutos Formadores de maestros por implantar calidad en sus aulas. Las evaluaciones realizadas a los maestros son preocupantes. La formación de los maestros es otro cuello de botella, y ni las facultades ni los institutos formadores han presentado propuestas novedosas. Los centros de formación pasan por una etapa de silencio, sin el protagonismo que supieron jugar hace ya varias décadas. ¿Cuáles serán las fórmulas mágicas que desencadenen procesos nuevos de formación? Una Universidad Pedagógica, con alcance nacional y concentrada en el nivel de especializaciones y maestrías, podría ser una alternativa fructífera. ¿Qué papel deberán cumplir las Facultades e Institutos a futuro?

Valga recordar que mientras los maestros no tengan una mejor formación, ofertas de actualización y especialización, reconocimiento propio y ajeno a su labor profesional, cualquier otro esfuerzo caerá en el vacío. Organismos internacionales de educación, por ejemplo la OEI, han reconocido que la Condición Docente en Iberoamérica requiere de una intervención urgente. Habrá que determinar un mínimo de condiciones para esa formación de calidad demandada a nivel universitario. El SENESCYT debería otorgar un mínimo de becas a favor de estudios de educación en el extranjero.³⁵

Se suelen señalar otros urgentes requerimientos y problemáticas que obligan a buscar soluciones. Por ejemplo, la desvinculación que suele darse entre padres de familia e institución educativa. La nueva ley establece algunos mecanismos que convocan a la participación tanto de la comunidad como de los padres de familia en el quehacer educativo. También centenaria es la desvinculación entre el mundo del trabajo y la educación. Se podría plantear mecanismos de relación entre las diferentes ramas del sector empresarial y el social. La nueva ley determina algunos mecanismos tendientes a reducir la brecha entre estos actores. También hay un discurso generalizado sobre la crisis de valores y habrá que capacitar a los maestros para tratar este complejo problema. Por suerte hay un *Currículo para la práctica de valores en la educación básica* que ojalá sea tomado en cuenta para el trabajo de aula.³⁶

De igual modo hay aspectos que no requieren mayor discusión o aclaración, ya que gozan de un acuerdo generalizado. Por ejemplo, nadie niega la necesidad de que los estudiantes: niños y jóvenes tengan acceso a todo lo referente a las Tics, insoslayables en el mundo actual. Las macro tendencias mundiales, al igual que el mundo del trabajo no son conquistables sin el desarrollo de la informática educativa. Hay ya experiencias valiosas que podrían difundirse.

Conclusiones

A pesar de los innegables avances en cuanto a infraestructura, contratación de maestros, distribución de textos, educación gratuita, especialización docente en el extranjero, escuelas del Milenio, adopción de tecnología de

punta, el sistema deja aún mucho que desear. La implementación por varias décadas de las políticas del Plan Decenal: 2006-2015 no condujo a la 'tierra prometida' en lo que se refiere a formación básica de los estudiantes, calidad del ejercicio docente en el aula, pertinencia de planes y programas, mejora en las metodologías de aprendizaje, textos escolares, evaluación, formación docente.

Por otra parte, aún no se ha descubierto la fórmula capaz de superar la crisis, ni se ha determinado con precisión el estado del arte en cuanto a los avances y limitaciones de los programas implementados últimamente; tampoco se han dibujado las líneas del nuevo Plan Decenal ni se dispone de recursos económicos y financieros ni de actores capaces de dar un vuelco a la educación. Pero solo a partir del diagnóstico y un amplio diálogo sobre los logros alcanzados y sobre las limitaciones aún presentes es que tocará diseñar la nueva propuesta, unir voluntades y levantar paradigmas para la próxima década: 2013-2020.

Además, no cabe poner en riesgo la oportunidad histórica de que en un momento de bonanza económica y con un gobierno de clara orientación social no se pueda sentar las bases de un sistema educativo con calidad y equidad, con claro compromiso con la población a la cual se debe. Toca salir de una matriz centenaria, superar resistencias y costumbres de siglos, instaurar la producción de otros bienes y servicios y esto no se podrá ejecutar sin reformas en educación. De igual modo, un Plan del Buen Vivir que no incorpore transformaciones en educación será incompleto. Los cambios históricos tarde o temprano recurren a la educación. Esperamos sea más temprano que tarde. Sin reorientación del sistema no habrá aurora ni brillará el sol.

En un momento en que la información, las revistas, las publicaciones y el debate sobre educación ha disminuido, retomar el diálogo entre las Facultades de Ciencias de la Educación, los Institutos Formadores de maestros y la sociedad civil, puede contribuir a la claridad e ilustración necesaria para el cambio de dirección que reclama la educación ecuatoriana.

Notas

- 1 Una primera aproximación a este tema puede verse en mi trabajo editado por la Cámara de Comercio de Quito, *Diálogo Ecuador Posible*, 2011, pp.43-ss. Algunos acápites también fueron desarrollados en el último capítulo de mi libro: *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos*, Vol. II, Ecuador, Edit. FONSA, 2011.
- 2 A mediados de los años noventa, Martha Grijalva puso en marcha un exitoso Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, APRENDO, 1996, que permitió, por vez primera, recabar información válida, confiable y oportuna sobre la calidad de la educación ecuatoriana, con el propósito de mejorarla.
- 3 Véase: Fundación Ecuador, *La crisis educativa, Bases para un consenso*, Guayaquil, 1995. Cuadernos del Contrato Social por la Educación – Ecuador. <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?folio=16096&opcion=1> La exclusión social en el Ecuador: los indígenas y la educación* Artículo escrito por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (Convenio BID - Ministerios del Frente Social), Rev. Gestión, marzo 2001. INFORME SOCIAL, 2003, *Desarrollo social y pobreza en el Ecuador, 1990-2001*. Capítulo 4. Educación. Secretaría Técnica del Frente Social, Unidad de Información y Análisis-SIISE, 2003.
- 4 Ver Contrato Social por la Educación – Ecuador, “Estado de la inversión en educación 2006-2012”, Cuaderno No. 7, p. 56.
- 5 **Fuentes:** (a y b) 65-08: BCE (2011), Cambio de Año Base 2007 de las Cuentas Nacionales; 09-12: BCE, Boletines Estadísticos Mensuales (varios números); 09-12: Previsiones BCE y ME. Los montos están expresados en dólares corrientes, son valores nominales. (c) Son datos base devengado, 72-95: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); 96-03: BCE, Boletines Estadísticos Mensuales (varios números); 03-10: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Base de Datos de Información Presupuestaria. Los valores en USD desde 1972-1985 se calcularon sobre el tipo de cambio nominal mientras que los valores 1986-2000 sobre la cotización promedio anual del mercado de intervención. **Nota:** Son datos base devengado, **a partir de 2010 se trata de datos del Presupuesto General del Estado y no del Presupuesto del Gobierno Central, razón por la cual los gastos no son comparables.** El gasto del Presupuesto General del Estado es mayor al gasto del Gobierno Central debido a que incorpora a las Entidades Autónomas.
- 6 El Ministro de Educación Raúl Vallejo ocupó esta cartera en 1991-1992, durante el gobierno presidido por Rodrigo Borja Cevallos. En diciembre del 2005, bajo el mandato del presidente Alfredo Palacio, nuevamente ocupó el ministerio de Educación y Cultura. En enero del 2007, al asumir el gobierno el presidente Rafael Correa fue ratificado como Ministro de Educación del nuevo régimen y ejerció el cargo hasta el 10 de Abril de 2010. Le sucedió Gloria Vidal Illingworth, quien se separó de estas funciones en abril del 2013. (Ministros Vallejo – Vidal 2005-2013). Fueron ocho años seguidos bajo las pautas del **Plan Decenal de Educación (2006-2015)**
- 7 Ver: Plan Decenal de Educación 2006-2015, www.mec.gov.ec
- 8 Ver: Plan decenal de educación 2006-2015, año 2do. de su ejecución. Consejo Nacional de Educación.
- 9 http://www.elcomercio.com/sociedad/Educacion-Guayaquil-escuelas-colegios-inversion_0_998300178.html
- 10 Fuente: Ministerio de Educación, Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, Aprendo 2007.
- 11 Ministerio de Educación, “Informe de las Pruebas Ser Ecuador”, 2008
- 12 Rafael Albuja, “La evaluación pilar esencial de la calidad de la educación”, Conferencia magistral para la incorporación como Miembro de Número de la Sección de Educación de la CCE Benjamín Carrión. Quito, 2010, p. 17.
- 13 Ver cuadros de Logros en matemáticas, lenguaje y comunicación, estudios sociales y ciencias naturales, 2009.
- 14 Ver. Pg. WEB del Ministerio de Educación, Actualización y fortalecimiento curricular de la Educación Básica.
- 15 Universidad Andina Simón Bolívar, Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato. Quito, Enero 2011. www.uasb.edu.ec
- 16 En los primeros pasos de esta iniciativa se suscitaron diversos reparos y críticas. En el 2008, el Contrato Social por la Educación hizo un análisis de 24 de los 34 textos y se señaló que la mayoría de libros tenía “un alto nivel de desactualización y no se tomaban en cuenta los avances de la ciencia nacional. Se volvía a la historia secuencial”. También el proceso de selección generó críticas. Así, Édgar Jaramillo, del Foro Social por la Educomunicación denunció que SM Ecuadeciones, una de las empresas participantes, que no cumplió con los requisitos del concurso. También dijo que desconfiaba de la calidad de los nuevos textos porque la convocatoria se presentó en el 2009, pero el nuevo curriculum se aprobó este año, cuando el concurso ya avanzó”. (<http://www.contratosocialecuador.org.ec/>) El Ministerio de Educación ha puesto en vigencia un texto de inglés en que los personajes, los contenidos, el ambiente, los símbolos y los ejemplos responden más a la realidad norteamericana que a la nacional. Hasta se llega en la Unidad 3, p 24, a proponer a Miami como un excelente lugar para vivir: “Miami – A great place to be”.
- 17 El documento central del *Nuevo Bachillerato Ecuatoriano*, así como las asignaturas están en proceso de revisión luego de las observaciones recibidas por parte de la ciudadanía. Este momento de reflexión busca ajustar los lineamientos que tendrá a partir de septiembre del 2012 el Bachillerato en el Ecuador. (Ver Pg. WEB del Ministerio de Educación: Nuevo Bachillerato Ecuatoriano NBE).
- 18 Véase: http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Rendicion_de_cuentas_2012.

- pdf También puede verse por el Portal del Ministerio: www.educación.gob.ec
- 19 Algunas voces han llamado ya la atención sobre el peligro de incumplimiento de lo propuesto por la nueva Constitución: “acaecuador.blogspot.com/2010/12/gobierno-incumple-con-el-presupuesto.html <http://acaecuador.blogspot.com/2010/12/gobierno-incumple-con-el-presupuesto.html> *Lo cierto es que, tomando como año base el año 2007 en que Rafael Correa asumió la Presidencia no se ha dado fiel cumplimiento a este mandato popular; el monto asignado para educación ese año fue de 1.409 millones de dólares y para el 2008 debió ser de 1.881 millones, pero solo se entregó 1.556; el año 2009 debió ser de 2.095 millones y solo fue de 1.661; el año 2010 debió ser de 2.607 millones y solo fue de 2.325; y para el año 2011 debe corresponder un presupuesto a la educación general de 3.150 millones y solo está presupuestado 2.642; y no como pretende mentirnos el gobierno, al señalar que el monto presupuestado al sectorial educación es de 3.640 millones, lo que significaría el 5,9% del PIB, y que por tanto ya estaría cumpliendo con la disposición transitoria decimoctava de la Constitución, cuando la realidad es otra”.*
 - 20 Un trabajo más pormenorizado puede verse en mi libro: *Historia de la educación y del Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos*, Cap. VII, El nuevo siglo, Quito, Edit. FONSA. 2011. También puede verse en Milton Luna, “7 millones de rezagados”, Diario El Comercio, 7 de julio del 2013
 - 21 Véase Cuaderno No. 7, Estado de la inversión en educación,... Ob. Cit. Sección 2: “lineamientos de propuesta de política de inversión educativa de calidad e indicadores”, pp. 190-ss.
 - 22 Información de una docente, de un colegio de la Capital. (Categoría 13), Confidencial de marzo del 2011.
 - 23 <http://www.eldiario.ec/noticias-manabiecuador/136596-nueva-ley-de-educacion-mejora-salarios-a-maestros/>
 - 24 Ver, *Rendición de Cuentas 2012*.
 - 25 Informe de la Unión Nacional de Educadores, Ver: www.eluniverso.com/.../inicia-inscripcion-jubilacion-voluntaria-maestros
 - 26 Ver Contrato social por la educación, Ob. Cit. p. 86 y 129.
 - 27 Véase, Diario el Comercio, Rev. EducAcción, septiembre 2013.
 - 28 Véase Rafael Correa, *Ecuador: de Banana Republic a la No República*, Bogotá, Debate, 2010; del mismo autor: *Ecuador y América Latina: El socialismo del S. XXI*, Quito, NINA Comunicaciones, 2007; Alianza País, “Manifiesto ideológico, Programa de acción y Régimen orgánico, Quito. s/f. Alberto Acosta y Esperanza Martínez, (Compiladores.), *El Buen Vivir: una vía para el desarrollo*, Quito, Ed. Abya-Yala, 2009;
 - 29 Ver Tania Ermida. Diario El Telégrafo, jueves 26 de abril del 2012.
 - 30 Véase, *Plan Nacional para el Buen Vivir: 2009-2013*, 6. Estrategias para el período 2009-2013, 6.5: Transformación de la educación superior y transferencia del conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación, Doc. Cit. p. 110.
 - 31 Ídem, pp. 161-174.
 - 32 Véase Constitución de 1998, Título III, De los Derechos, Garantías y Deberes, Sección Octava: de la educación. Constitución de Montecristi: 2008. Título II: Derechos. Sección Quinta: Educación. Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Registro Oficial 28. 417, 31 de marzo del 2011. Los considerandos de esta ley, al igual que el Art: 2: de los principios y el Art. 3: de los fines de la educación, señalan en forma exhaustiva lo referente a la parte dogmática o doctrinal. Fácil es convertir a un texto constitucional en un catálogo de buenas intenciones, derechos y garantías, más complejo es encontrar los mecanismos, las instituciones y los recursos que permitiesen asumir lo propuesto.
 - 33 Organizar maestrías sobre diversas problemáticas de la docencia. Dos años de estudios deberían permitir mejorar al magisterio nacional, con agudos vacíos dado el nivel de algunas facultades de educación en claro deterioro. La crisis de la supervisión es un ejemplo más de la urgente necesidad de personal preparado en nuevos procesos de auditoría y asesoría pedagógica. La dificultad radica no tanto en la creación de programas de maestría cuanto en la calidad de los mismos;

Desarrollar un sistema de información para los padres de familia sobre medición de logros y resultados a nivel nacional y de centros escolares.

Integrar a la práctica docente, en el aula, en calidad de eje transversal, la formación en valores y el desarrollo del pensamiento. La calidad no implica solo rendimiento en determinadas asignaturas, también ella está vinculada con la formación ciudadana, con el mundo de los valores.

Organizar un Fondo concursable que permita financiar propuestas de desarrollo de calidad educativa en al menos 100 centros de educación básica; premiar a establecimientos que compartan sistemas de control de calidad; dotar de recursos a 200 proyectos de desarrollo de la calidad, a nivel del bachillerato; atender previo diagnóstico a 500 escuelas en situación crítica. Un tribunal nacional de clara solvencia académica determinaría los ganadores a partir de un concepto de calidad previamente establecido;

Establecer convenios de cooperación con los Municipios y Consejos Provinciales para que coadyuven en programas de desarrollo de la calidad educativa. Por ejemplo, en relación con las tecnologías de información y comunicación en el aula. El papel de los Gobiernos Seccionales ha quedado reducido, lastimosamente, a colaboración solo en infraestructura. El ‘centralismo absorbente’, mal endémico, continúa aún con vigor.
 - 34 Véase, Arturo Villavicencio, ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Documento de trabajo, 2013.
 - 35 Véase, Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, *Una educación con calidad y equidad*, España, 1998.
 - 36 Ver *Currículo de educación en la práctica de valores para la Educación Básica Ecuatoriana*, Ecuador, Mi-

nisterio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2002.

- 37 Fuente: *Rendición de Cuentas 2012*. Portal del Ministerio: www.educación.gob.ec
- 38 Se ha sombreado a los programas cuya inversión ha sido mayor a \$ 10'000.000.00. No se han tomado en cuenta programas con un monto menor al millón de dólares.
- 39 Elaboración Carlos Paladines. **Fuentes:** Registro Oficial, Suplemento 417 de 31 de Marzo de 2011, página 42. Páginas WWW institucionales.
- 40 Básicamente, la sensible mejora que puso en vigencia el gobierno, en esta y otras categorías, ha favorecido solo a los maestros que ingresan al magisterio. El resto deberá esperar la "recategorización". Hasta la fecha el proceso de evaluación avanza lentamente.
- 41 El gobierno ofreció alrededor de \$700 para los maestros con título universitario, que en el escalafón vigente entraban a la quinta categoría y en la propuesta de la UNE correspondía a \$987.
- 42 La tabla correspondiente a remuneraciones en el ejército: tropa y parte de oficiales, considera el alza de las remuneraciones de la policía, luego de los acontecimientos del 30 de septiembre-octubre del 2011. Es posible que posteriormente se hubiesen dado otras alzas remunerativas.
- 43 Instituciones escolarizadas regulares por sostenimiento
- 44 Instituciones escolarizadas regulares por nivel de educación y sostenimiento

Fecha de Recepción: 2 de marzo de 2015
Primera Evaluación: 20 de marzo de 2015
Segunda Evaluación: 29 de marzo de 2015
Fecha de Aceptación: 29 de marzo de 2015