

LA EDUCACIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Milton Luna Tamayo

1. Introducción

El último gran proyecto nacional del Ecuador lo lideró Eloy Alfaro a fines del siglo XIX. Dicho proyecto tuvo tal penetración histórica que en líneas generales marcó las grandes rutas por donde transitó el país en el siglo XX

El principal instrumento que acompañó dicho proyecto fue la educación. Sin embargo tanto proyecto nacional como educación se desdibujaron y divorciaron a medida que avanzó el siglo XX, llegando una crisis total en la última década de esta centuria.

Los vientos modernizadores y nacionalistas que arrancaron desde Alfaro y que fueron impulsados después (con uno u otro matiz) por otros actores sociales y políticos durante el siglo XX no lograron modificar sustancialmente el estado oligárquico y excluyente, la sociedad segmentada y racista y la economía centrada en la exportación de productos primarios que arrancaron (o continuaron) desde 1830 con la fundación del Ecuador. En todo caso y a pesar de todo, con la fuerza de las clases medias, de los trabajadores, de varios sectores de las élites, y con la ayuda de la educación pública, el país y su estado nacional se consolidaron con todos sus viejos y grandes vicios y con sus nuevas propuestas.

Desde los ochenta y con mayor énfasis desde los noventa el viejo estado nacional sufre una enorme arremetida. Se pretende “modernizarlo” bajo los esquemas del pensamiento del mercado. Esta ofensiva, que es parte de un nuevo plan de dominio y reestructura planetaria, conduce a una mayor desnacionalización de la economía y de los otros componentes del estado y de la sociedad, entre los que se cuenta la educación.

Sin embargo el viejo estado no muere ni nace el nuevo. A pesar de la retórica “modernizante”, en los hechos las reformas son parciales o fracasan. Se debilita más al viejo estado pero se lo mantiene porque todavía es funcional y fuente de riqueza para las poderosas y tradicionales élites depredadoras y rentistas, que en este plano comparten intereses y metodologías con los populismos de derecha y de izquierda, muchos de los cuales están insertos en el sistema educativo.

En medio de semejante situación, la necesidad de cambio crece. Dentro del propio caduco sistema emergen voluntades y experiencias de aprendizaje innovadoras, y crece también una ciudadanía y una opinión pública que promueven la unión y participación de todos los sectores para fomentar transformaciones profundas al sistema educativo para que impulse la construcción de una nueva sociedad y un nuevo estado.

Una descripción de la situación de la educación en los últimos años se detalla en las páginas que siguen. Es una mirada que pretende ver a la crisis en su conjunto y apreciar el tejido de múltiples causas que la originan.

2. ¿Cómo está la educación?

Si bien en los últimos cincuenta años el Ecuador ha dado pasos importantes en el tema educativo, no es menos cierto que falta mucho por hacer para llegar a metas

óptimas que permitan dar cuenta del derecho de la gente a educarse con calidad y enfrentar los desafíos contemporáneos.

Ha habido avances en cuanto a la reducción de analfabetismo, pero en lo que se refiere al nivel de instrucción de la población en primaria, secundaria y universitaria los logros son limitados.

En 1950 un 44.2 % de la población ecuatoriana era analfabeta. En el 2001 ese número se redujo al 9%.¹

En 1982 el 53% de la población tenía educación primaria, en el 2001 se llegó a un 66, 8% .

En 1982 el 13.8% de la población tenía educación secundaria, en el 2001 se llegó al 22.6%.

En 1950 uno de cada 100 ecuatorianos tenía educación superior. En el 2001, 18 de cada 100 ecuatorianos llegó al nivel universitario.

En 1982 la tasa neta de escolarización en primaria avanzó del 68,6% al 90.1% en el 2001.

En 1950 la escolaridad promedio del era de 2.3 años, en el 2001 se llegó al 7.3.

De todas maneras hay que reconocer que hubo un esfuerzo significativo del país desde los 70 hasta mediados de lo noventa, década en la que se estancó el desarrollo educativo respecto al acceso, permanencia y calidad de la educación.

a. Acceso y permanencia.

A fines de los noventa el Ecuador se sumergió en una de las crisis más graves de su historia reciente, cuyos coletazos los vive hasta ahora. Crisis cuyo impacto mayor la llevaron los más pobres y sus hijos: 483.851 niños y niñas no se matricularon en 1999 por razones económicas. Esta cifra no logra ser reducida de manera significativa hasta la fecha.

Los niños y las niñas, sobre todo de las zonas rurales y urbano marginales no van a la escuela por diversos motivos. La principales causas son la pobreza de sus padres, la falta de aulas y profesores, la infraestructura deficiente, la mala calidad de la educación y los paros frecuentes. Cada año cerca de 100.000 niños y niñas de 5 años de edad no pueden matricularse en el primer año de educación básica. De la misma manera, 757.044 niños, niñas y jóvenes de 5 a 17 años están fuera de las escuelas y colegios. En este grupo se encuentra los niños y adolescentes trabajadores procedentes de las familias más pobres del país: “en el 2003, el 77% de los adolescentes del campo y el 44% de aquellos de las ciudades pertenecían a hogares con ingresos de menos de dos dólares diarios por persona”²

¹ Los promedios siempre cubren otras realidades, así según el Censo del 2001 el 36% de mujeres del área rural, la mayoría indígenas de la provincia del Chimborazo son analfabetas.

² Observatorio de los Derechos de la Niñez y adolescencia . Observatorio N.5, Agosto, 2004, pp.5 En el mismo Boletín se destacan las siguientes cifras del INEC (2001) sobre trabajo prematuro de los adolescentes de 12 a 17 años:

- El 55% trabaja para ayudar a su familia.
- El 47% no recibe ingresos por su trabajo.
- El 27% está expuesto a riesgos de salud en el trabajo
- El 25% se siente obligado a trabajar
- El 43% no juega en su tiempo libre.
- Además de trabajar, dedican 10 horas a la semana a tareas del hogar.

COBERTURA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS POR CICLO Y EDAD

NIVEL/EDAD	POBLACION	MATRICULADOS	FUERA ESCUELA	% FUERA
Iro de Básica (5 años)	262.860	165.728	97.132	37,0
Primaria (6-11 años)	1.639.528	1.482.861	156.667	9,6
Secundaria (12-17 años)	1.556.383	1.053.138	503.245	32,3
Total	3.458.771	2.701.727	757.044	21,9

Fuentes: SIISE-INEC-SINEC

CICLO/EDAD	POBLACION	MATRICULADOS	FUERA ESCUELA	% FUERA
Educación Básica (5-14 años)	2.703.160	2.300.566	402.594	14,9
Bachillerato (15-17 años)	755.611	401.161	354.450	46,9
Total	3.458.771	2.701.727	757.044	21,9

Fuentes: SIISE-INEC-SINEC

Tomado de: Boletín, N. 2, Contrato Social por la Educación, Dic. 2004

A pesar de lo mencionado, la mayoría de padres y madres creen en la escuela y hacen esfuerzos por matricularlos. Así un 90 por ciento de los niños ecuatorianos acceden al segundo año de educación básica. Pero, a medida que avanza el tiempo ese número se desgrana. La deserción es muy alta. Así uno de cada tres niños no llega a completar los seis años de educación primaria. Uno de cada cinco niños abandonan la escuela en quinto de básica (cuarto grado) y tres de cada diez niños y niñas de séptimo de básica deserta de la escuela.

El problema se agrava con los adolescentes: el 46,9% están fuera del sistema educativo³ y sólo un 22% de los jóvenes culminan sus estudios secundarios.⁴

La exclusión es más aguda con los niños y niñas con necesidades educativas especiales donde apenas un 6.1% tiene algún tipo de asistencia. Lo mismo sucede con los niños y niñas menores de 5 años, que hasta agosto del 2002 sólo un 13%⁵ eran atendidos por programas estatales dispersos.

b. Baja calidad de aprendizajes.

Pero los problemas de la educación no sólo se refieren a acceso y permanencia, sino también a calidad. Estos tienen que ver con programas de estudio desactualizados y poco pertinentes, persistencia de esquemas pedagógicos tradicionales y alejados de las demandas de la diversidad cultural y del desarrollo científico y tecnológico.

Deficiencia de calidad sustentada en relaciones racistas, jerárquicas y maltratantes dentro de establecimientos educativos, la mala formación,

³ Contrato Social, Boletín, N. 2, 2004.

⁴ Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de la Niñez y adolescencia, CD.2004

⁵ MEC, Tercera Consulta Nacional, Educación Siglo XXI, Documento Base, pp.10

capacitación y desmotivación de los maestros, carencia de material didáctico, infraestructura deficiente, poca acompañamiento familiar y la cada vez mayor influencia de la TV y de los juegos electrónicos en las ciudades.

Debido a esto, hay altos niveles de repitencia, siendo quizá el más alarmante el que se produce en el segundo año de educación básica (primer grado) por el enorme impacto que se produce en el futuro de la persona, donde uno de cada diez niños repite el año.

Un indicador de esta problemática también se refleja en las calificaciones de los alumnos de educación básica que según las últimas mediciones realizadas a fines de los noventa hay un promedio a nivel nacional de 8 sobre veinte en lenguaje y 7 sobre veinte en matemáticas.⁶

I. Reforma inconclusa y vigencia de tradicionales esquemas pedagógicos y de maltratantes y racistas relaciones de enseñanza-aprendizaje.

Más allá de los críticos, un logro importante de mediados de los noventa fue el impulso de la Reforma Curricular Consensuada. Sin embargo, por diversas razones, tal iniciativa, con el pasar de los años quedó en el papel, por lo que, en gran parte del sistema público, persistieron y persisten los viejos esquemas pedagógicos, programas académicos, textos y material didáctico poco pertinentes y desactualizados. Pervive el memorismo, los esquemas jerárquicos en las relaciones maestro-alumno y el maltrato. En efecto el 15% de niños, niñas y adolescentes denuncian ser maltratados⁷ física y psicológicamente por sus maestros.⁸

Pero el racismo es una de las formas de exclusión y maltrato que todavía inciden en la “formación” de muchos indígenas y afroamericanos:

...principalmente hay ciertos compañeros que hacen ese tipo de racismos...contra estudiantes negros, indígenas..., hay profesores que si molestan..., les dicen a los estudiantes morenos, “oveja negra que haces aquí”, “los negros no sirven para estudiar sino para ir a hacer eso”,... a los indígenas, también les molestan, les mencionan “que no deben estar aquí, deben estar en otras partes, que aquí no se enseña a cultivar la tierra”...⁹

A pesar de los avances en la Educación Intercultural Bilingüe, sus problemas de calidad son similares al sistema denominado “hispano”, más aún cuando en sus escuelas el 40% de profesores son monolingües y crece el número de padres de familia indígenas que prefieren que sus hijos se formen en el subsistema hispano público o privado.

Los proyectos de “calidad educativa” y descentralización puestos en marcha durante los noventa con financiamiento externo del BID y del Banco Mundial (160.000 millones de dólares), se diluyeron en obras de infraestructura, capacitaciones sin continuidad, inestabilidad administrativa

⁶ Aprendo, Sistema Nacional de Logros Académicos, Nov. 1999

⁷ Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de la Niñez y adolescencia, CD.2004

⁸ El maltrato físico se presenta con mayor fuerza con los niños y niñas y el psicológico en los adolescentes y jóvenes.

⁹ Cevallos, Chystiam (Coordinador), Análisis Situacional de la Juventud en el Ecuador 2004, Banco Mundial, Civil Society Team, pp. 116

y en las tormentosas aguas de la política coyuntural y sindical, con un impacto mínimo en la calidad.

II. Docentes mal formados, mal capacitados y desmotivados

En todo cambio educativo el rol del docente es central, dicen los expertos. Mas aquel docente para ser agente de transformación debe ser bien pagado, capacitado y estimulado. En condiciones adversas, el docente reproduciría un sistema conservador y caduco. En tal sentido sería un defensor del estatus quo.

Desde los años ochenta la carrera docente en el Ecuador ha ido en constante detrimento. La formación inicial poco adecuada a las necesidades del país y la casi ninguna capacitación sistemática para los profesores en ejercicio han llevado a buena parte de ellos y ellas a un estancamiento profesional.¹⁰ Sumado a esto los bajos salarios, el reducido nivel de instrucción académica y el pluriempleo, han dado lugar (con las excepciones de rigor que con mística buscan sobre todo capacitarse) a un grupo profesional desmotivado, mal formado y altamente propenso a las iniciativas reivindicacionistas del sindicalismo. Resultado: ningún cambio y detrimento de la calidad educativa.

NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LOS DOCENTES

	Universitario	Post secundaria	Secundario	Primario
En primaria	42.15	33.98	21.68	2.19
En secundaria	79.75	7.57	11.4	1.28

Fuente: Censo del Magisterio fiscal, 2000, SIISE, 3.5
Elaboración: El Autor

De todas maneras, durante los primeros cinco años de los 2000 los salarios de los maestros han tenido una importante recuperación. De un promedio 156 dólares mensuales en el 2000¹¹ han pasado 482 en el 2005.¹² A pesar de ello, los salarios del sector educativo siguen siendo los más bajos de toda la administración pública.

REMUNERACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹³ PROMEDIO POR SECTOR 2004 (en dólares)

Sector	Educación	Defensa Nacional	Agropecuario	Comercio Exterior	Recursos Naturales	Legislativo	Finanzas	Jurisdiccional	Asuntos Exteriores
Remuneración Promedio	5.591	6.341	6.930	9.785	16.022	16.340	16.785	27.086	52.859

¹⁰ La capacitación docente ha sido abordada desde la década de los noventa con poca seriedad y sistematicidad. Los programas financiados con préstamos internacionales, ONGs nacionales e internacionales, y el propio gobierno han invertido en estos procesos poco efectivos. Así en el 2004 y 2005 se llevaron a cabo programas masivos de capacitación que recibieron serias críticas de los propios maestros.

¹¹ UNICEF, 2000

¹² Contrato Social, Boletín N. 3, 2005, pp.7

¹³ Con excepción de las entidades autónomas en las que las remuneraciones son muy superiores a las de las entidades del gobierno central.

anual									
-------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Contrato Social, Boletín 1, 2004, pp.7

La falta de políticas integrales de capacitación, de estímulos y sobre todo la carencia de un sistema de evaluación de desempeño tornan a los aumentos salariales en medidas unilaterales que no redundan en cambios significativos en el aula.

Un indicador alarmante de la reducción de la calidad de aprendizajes tiene relación con el ausentismo de los profesores a las escuelas. “Un estudio realizado por el Banco Mundial durante el 2002 y 2003 en 102 escuelas primarias y 720 profesores seleccionados al azar muestra que en promedio, los profesores estuvieron presentes en el salón de clases 75% del tiempo, a pesar de que 25% de esas ocasiones no estuvieron enseñando.”¹⁴

Sumado a lo anterior se presentan varios fenómenos de actividad y distribución de los docentes que también afectan al funcionamiento de las escuelas y colegios:

- Pluriempleo. Buena cantidad de maestros para compensar su nivel salarial, trabajan en otras entidades educativas o en otras actividades fuera del sector: taxis, abarrotes, ferreterías, agricultura, política etc; de tal suerte que, para los maestros que están invierten su tiempo en trabajos extra docencia, la actividad académica pasa a ser complementaria dentro de su estrategia de supervivencia.¹⁵
- Movilidad (auto cambio) de maestros del campo a la ciudad.
- Cambio de profesores de una escuela a otra, de una escuela a un colegio; de una ciudad a otra dentro de una misma provincia o a otra provincia; cambios dentro del sector público, o el paso de profesores del público al fiscomisional o incluso de público al privado.¹⁶
- Comisión de servicios o permisos para el ejercicio de representaciones políticas (diputados, alcaldes, concejales, consejeros, presidentes de Juntas Parroquiales, etc), cargos técnicos en la administración ministerial o de gobiernos locales, etc.

Todo esto, que es producto de una acumulación histórica de un sistema educativo cada vez más débil y caótico, conduce dispersión del trabajo docente y a una irracional e inequitativa distribución de los maestros y maestras que impacta negativamente en la dinámica escolar y en el proceso de enseñanza - aprendizaje.

Si bien en términos de promedio profesor/alumno el Ecuador está bien ubicado dentro de los estándares internacionales de calidad, no es menos cierto que por los fenómenos antes señalados de distribución docente da

¹⁴ Orazio Belletinni, Haciendo que la educación sea para todos (Documento de Trabajo), Contrato Social, Estudio no publicado. El autor toma los datos de : Banco Mundial, “Poverty Report 2004”, basado en una encuesta especial realizada por el Banco Mundial (Rogers y col., 2004).

¹⁵ Se torna indispensable un estudio sobre las estrategias de supervivencia de los docentes y su impacto en los aprendizajes.

¹⁶ Ministerio de Educación, PLANEMEC, Racionalización y optimización del sistema de administración de los recursos humanos para el sector educación del país, INFORME, junio 2004.

lugar a aulas con demasiado número de alumnos, colegios con exceso de profesores en relación al número de alumnos y lo más dramático, el cierre de escuelas rurales, particularmente de las unidocentes por ausencia de los maestros. Muchas de estas “vacantes” son llenadas por los padres de familia y por los municipios que contratan a personal de la comunidad para que cumplan el rol de docentes y así abrir escuelas. Según el Censo Docente del 2001 son 790 los maestros contratados por padres de familia. Adicionalmente constan 66 maestros voluntarios y 3.336 docentes que aparecen en el estudio sin nombramiento y que trabajan en las escuelas seguramente contratados por municipios.¹⁷

PROMEDIO ALUMNO – PROFESOR PRIMARIA Y MEDIA AÑO 2000-01 (Datos Finales)

SECTOR	PRIMARIA	MEDIA
URBANO	27.4	13.7
RURAL	24.2	8.8
PROMEDIO	25.7	12.6

Fuente: SINEC, Boletín estadístico N. 16

Elaboración: Contrato Social

III. Infraestructura y material didáctico.

Cada inicio de año, salen en las páginas de los diarios las deplorables condiciones de los establecimientos educativos. Ciertamente, su lamentable situación influye negativamente en los aprendizajes. Los indicadores que señalan la carencia de servicios básicos son alarmantes. Así, 2 de cada diez escuelas del país no tienen electricidad; 1.6 de cada 10 escuelas no tienen agua potable y 3 de cada 10 escuelas no tiene alcantarillado. El problema es más grave en las 6000 escuelas unidocentes: 50% no tiene luz, 98% no tienen alcantarillado y el 97 % no tienen agua potable.

Más allá de las escuelas otros datos sobre el acceso de los hogares al uso de las nuevas tecnologías también informan de la brecha social a causa de la falta de acceso a estos servicios.

Así para 1999 el 27% de los hogares tenían línea telefónica, el 5% tenían computadores¹⁸ y para el 2000 sólo 1.39 % tenían servicio de Internet.¹⁹ Respecto a dotación de textos y otros materiales didácticos el nivel de incidencia es limitado. En el año lectivo 1999-2000 de los 1'657.963 alumnos de las escuelas, solamente 356.837 recibieron textos escolares. Sin embargo, en los últimos años, esta política ha sido suspendida por el gobierno central, con excepción de un buen número de las escuelas unidocentes, las que han sido apoyadas también por la empresa privada.²⁰

Los gobiernos locales, municipios y consejos provinciales han asumido la elaboración y reparto de textos. Hasta el 2005 las experiencias de los

¹⁷ MEC. Censo Docente, mayo, 2001.

¹⁸ Naciones Unidas, Evaluación Común de país – Ecuador, Visión del Sistema de Naciones Unidas sobre la situación del Ecuador, 2003, pp.47

¹⁹ PNUD, 2001

²⁰ Coca Cola y Diners, en convenio con UNICEF han apoyado a las escuelas unidocentes con material didáctico y mobiliario.

Consejos Provinciales de Pichincha y Azuay y del municipio de Guayaquil son las más relevantes.²¹

IV. Acompañamiento familiar e influencia de la TV

La calidad de los aprendizajes no sólo depende de la escuela, sino, en alto porcentaje, de la influencia de la familia y de la sociedad.

Factores externos a la escuela que influyen sobre los aprendizajes y desarrollo de los chicos y chicas son el empleo y condición económica de los padres o tutores, grado de instrucción de los padres, estabilidad familiar, el tiempo de los padres dedicados a los hijos, la migración y las relaciones sociales propias de los alumnos.

En el 2004 el desempleo en el Ecuador se situaba en 9.2% de la población económicamente activa (PEA) y el subempleo en el 50%.²² Las condiciones económicas cada vez con mayor fuerza presionan para que las mujeres salgan al mercado laboral. Por diversas circunstancias los divorcios aumentan. Desde 1999 hasta el 2004 se estima que cerca de un millón de ecuatorianos y ecuatorianas han migrado.²³ Por tal motivo, en el 2000 más de 150.000 niños y niñas se quedaron sin uno o ambos padres.²⁴ Sea por cualquier motivo la familia tradicional enfrenta un proceso de desconstitución y los padres y madres dedican menos tiempo a sus hijos. Estos ven afectados sus aprendizajes debido a carencias afectivas, muchas de ellas generadas en sus hogares.

En otro plano, los niños y niñas de las ciudades, cada vez con mayor fuerza dedican su tiempo extra escolar a la televisión a los juegos electrónicos. Así fuera de horas de clases los niños y niñas de noveno año utilizan en promedio: 3 horas 30 minutos en ver televisión y 1 hora en video juegos. Esto de lunes a viernes. Los fines de semana gastan por lo menos 8 horas en la TV. Siendo así, los niños y niñas estarían sometidos a la TV y video juegos durante la semana, un tiempo similar al dedicado a la escuela. Pero en este punto el problema no es solo el tiempo dedicado a la TV, sino la influencia de esta a través de sus contenidos violentos y deformadores.

USO DE TIEMPO EXTRA ESCOLAR DE ESTUDIANTES DE NOVENO DE EDUCACIÓN BÁSICA DE QUITO- 2004

Realización de tareas	2h30
Ver televisión	3h30
Video Juegos	1h00

²¹ Otros gobiernos locales, municipios y Consejos Provinciales, en el 2005 se encuentran elaborando textos y material didáctico. Sin duda, las experiencias de Pichincha, Azuay y de Guayaquil han motivado a más gobiernos locales ha intervenir en este campo

²² Rafael Correa, La vulnerabilidad de la Economía Ecuatoriana, UNDP, 2004, pp. 29

²³ Idem.pp.29

²⁴ Los niños y niñas, ahora, Encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares, EMEDINHO, 2001, pp. 27

Deporte	1 h00 ocasional
TV fin de semana	8h00
Estudio fin de semana	Ocasional

V. Desnutrición de los niños y niñas

La pobreza de las familias, la falta de agua potable y saneamiento ambiental,²⁵ la baja efectividad de las políticas de seguridad alimentaria del estado ecuatoriano, así como el analfabetismo de las madres tienen un impacto severo en la vida y en la nutrición de las niñas y niños ecuatorianos, situación que afecta sensiblemente a su capacidad física e intelectual y a sus procesos de aprendizaje.

Según el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia la desnutrición crónica afecta al 21% de niños y niñas del Ecuador. Esta cifra desciende para el caso de los niños costeños y aumenta para el caso la sierra y la amazonía donde llega al 26 y 27 %. Ciertamente estos indicadores se elevan de forma dramática para el área rural y particularmente para las habitadas por poblaciones indígenas. Así en la provincia del Chimborazo la desnutrición alcanza el 44 %.²⁶

Una política compensatoria para aliviar este flagelo ha sido la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) que en el 2001 atendió con desayunos y almuerzos a 1.402.885 alumnos. Sin embargo el presupuesto para este programa se ha reducido en los últimos años, bajó de 30.700.000 en el 2003 a 16.000.000 en el 2004.

3. Causas de los problemas

Hay una compleja e interconectada red de causas que aportan a la crisis de la educación ecuatoriana. Se destacan la sostenida desinversión en educación, la mala calidad del gasto, los periódicos conflictos docentes, la gran inestabilidad de la autoridad educativa, el debilitamiento del Ministerio de Educación, el modelo caduco del sistema educativo, la carencia de una legislación adecuada, la limitada participación social y el divorcio entre educación y economía, y educación y desarrollo.

a. Persistente desinversión

Desde 1981, en el Gobierno de Jaime Roldós Aguilera, en que el presupuesto de educación alcanzó el más alto pico, con un 5.4 % del PIB, de manera persistente la inversión ha ido bajando durante las dos últimas décadas, llegando a niveles dramáticos en el 2000, en el gobierno de Jamil Mahuad.

INVERSIÓN EDUCATIVA

²⁵ El 27 % de las familias tienen agua potable en la zona rural y el 24% disponen de alcantarillado.

²⁶ Observatorio, N. 7, junio del 2005

AÑO	MILLONES DE DOLARES	% RELACIÓN AL PIB
1995	560,0	3,0
1996	611,0	2,9
1997	574,0	2,4
1998	629,0	2,7
1999	331,0	2,0
2000	292,0	1,8
2001	515,0	2,3
2002	733,5	3,0
2003	782,0	2,9
2004	853,4	2,9
2005	926,7	2,9

Fuente: SIISE, Banco Central

En efecto en 2000, en medio de la crisis más aguda de los últimos cincuenta años, la inversión en educación bruscamente se redujo al 1.8 % del PIB. De 629 millones de dólares asignados en 1998 se redujo en el 2000 a menos de la mitad, esto es a 292 millones.

Sin embargo, una modificación positiva se dio a partir del 2001 cuando el gasto en educación se elevó al 2.3 %. No obstante desde el 2003 hasta el 2005 la inversión ha permanecido estática en un 2.9% del PIB.

De todas maneras, la meta de inversión a alcanzar para propiciar un escenario positivo para el cambio educativo, es de por lo menos el 6% del PIB, como han hecho varios países de América Latina como Costa Rica o Chile que, para sustentar sus propuestas de desarrollo han priorizado la inversión en la gente.

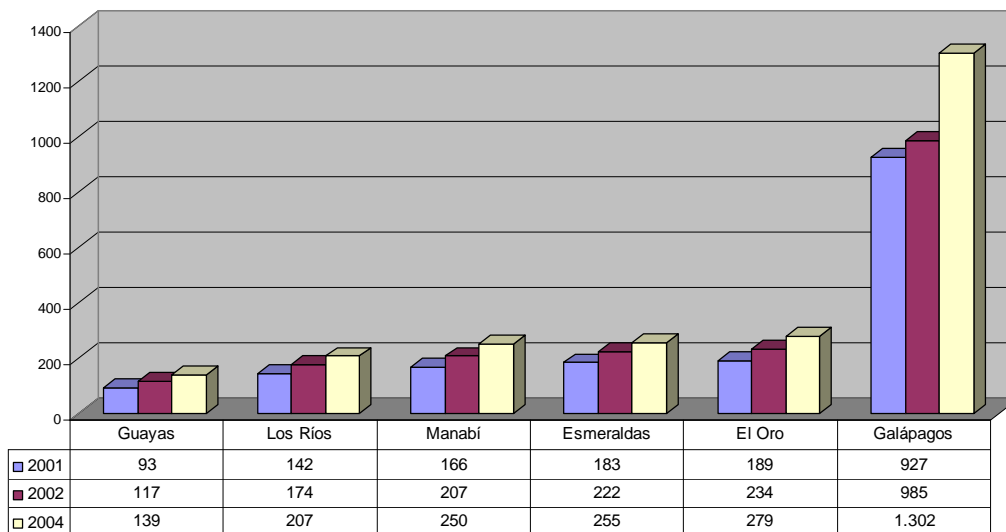
b. Mala calidad del gasto

Pero el asunto no es que sólo hay menos recursos, sino que los pocos que se tiene se los gasta mal y esto se debe a lo siguiente:

- El Ministerio de Educación no ejerce rectoría de sus recursos económicos. Es el Ministerio de Economía quien analiza e integra la pro forma sectorial. Esto impide asignar recursos en base a criterios de gestión educativa.
- El Ministerio de Economía orienta la pro forma de educación en concordancia con las políticas macroeconómicas y de estabilidad fiscal. En otras palabras, desde hace varios años hasta la fecha, el presupuesto en educación no es expresión de las políticas y necesidades educativas.
- Asignación de recursos por parte del Ministerio de Economía en base al gasto histórico genera distorsiones en la gestión educativa. El manejo de los recursos está abierto a decisiones discrecionales y político clientelares.
- Lo anterior ha derivado en una distribución inequitativa per capita alumno por provincia. Existen provincias de una misma región que reciben tres veces más recursos por alumnos que otras.²⁷

²⁷ Francisco Enríquez, Mejorar la calidad del gasto en educación. En imprenta. Contrato Social. 2005

PERCAPITA ALUMNOS COSTA 2001-2002-2004



Fuente: Contrato Social, Francisco Enríquez

- Falta de oportunidad en los desembolsos por parte del Ministerio de Economía, que provocan los paros y la ejecución defectuosa de los proyectos.
- A más del desembolso tardío por parte del MEF hay una falta de capacidad técnica y gerencial del MEC que origina la incapacidad del gasto oportuno. En el 2004, hasta septiembre, en algunos programas de calidad educativa la ejecución era de cero.

**EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
SEPTIEMBRE DEL 2004**

Partida	Inicial	Codificado	Devengado	%Ejecución
Prog. Vivienda para maestros	0.00	1,000,000.00	0.00	0.00
Mejoramiento Educación Int.bilin.	0.00	200,000.00	0,00	0,00
Fonin (Educación Preescolar)	727,010.00	697,010.00	0,00	0,00
Prog. Educación Básica	200,000.00	200,000.00	0.00	0.00
Desarrollo Educación Básica	720,000.00	720,000.00	28,000.00	3.94
Desarrollo Bachillerato	401,000.00	401,000.00	109,200.00	27.23

Fuente: Ministerio de Economía, elaboración: el autor.

- Estructura administrativa centralista y disfuncional del MEC que inmoviliza políticas e iniciativas provocando ineficiencia, desperdicio y duplicación de funciones y recursos y poca transparencia en la gestión presupuestaria.
- Sistema educativo atomizado, desarticulado y fragmentado con diversas ofertas educativas que no coordinan ni comparten metodologías, recursos humanos, técnicos ni de infraestructura para potenciar el uso de los limitados recursos.
- Carencia de sistemas eficaces de evaluación y rendición de cuentas de todos los integrantes del sistema: administrativos, docentes y directivos.
- Sistemático aumento en gastos corrientes antes que en gastos en inversión en calidad educativa, lo que ha llevado a una suerte de “salarización” del presupuesto del MEC. Si en el 2003 se tenía un 11.6% del presupuesto destinado a inversión, en el 2005 este rubro se redujo a 5.6%

**PRESUPUESTO COMPARADO DEL MEC 2003-2004-2005
Gastos corrientes y de inversión**

Años	% Gasto corriente	% Gasto inversión
2003	88,4	11,6
2004	90,7	9,3
2005	94,4	5,6

Fuente: Presupuesto MEC. Elaboración: Contrato Social, autor.

c. Conflictos docentes

Los paros de los maestros, siendo una expresión de la crisis del sistema, también se han constituido en un elemento más que la profundiza. En tal sentido, es evidente que hay un alto costo en la calidad de la educación pública y en los aprendizajes de los estudiantes por las largas y periódicas paralizaciones. Así mismo, estas medidas de hecho han aportado al desmoronamiento de la ya resquebrajada institucionalidad, al desprestigio político y aislamiento de la educación pública.²⁸

Varias son las causas que han motivado los paros de los maestros en los últimos veinte años, siendo el tema salarial el más reiterado. Pero se habla también de las deficientes condiciones que rodean al trabajo docente, de la carencia de política salarial, estímulo y carrera docente. Aparecen también como causas los intereses políticos del sindicato y el incumplimiento de los gobiernos de pagar a tiempo a los profesores.

EL TEMA SALARIAL EN LOS CONFLICTOS DOCENTES 1999-2003

1999	2000	2002	2003	2003
Ministros Vladimiro Alvarez y Rosangela Adoum UNE: Stalin Vargas	Ministro Roberto Hanze UNE: Araceli Moreno	Ministro Juan Cordero UNE: Ernesto Castillo.	Ministra Rosa María Torres	Ministros Ottón Morán y Roberto Passailague
Salarios. Cumplir con la ley número 10, del congreso: aumento salarial a cuatro Salarios mínimos vitales	Salarios incremento del Salario Básico de los Maestros de 45 a 100 dólares	Alza salarial	Pago impuntual de salarios y subsidios. 80 millones para equiparación salarial.	Cumplimiento de acuerdo aumento salarial . Paro de junio del 2003

Elaboración: el autor

Desde el retorno a la democracia en 1979 ha habido casi un paro por año. Son rituales políticos liderados por el gremio docente UNE (Unión Nacional de Educadores), que en la mayoría de veces han tenido resultados satisfactorios para los afiliados, lo que ha redundado en el fortalecimiento del sindicato, que por ahora es el más grande del país ya que acoge en su seno a más de 90.000 afiliados. Sin embargo tales “triumfos”, que han sido derrotas para los estudiantes, han arrancado limitadas garantías para los maestros, pero no han incidido hacia transformaciones sustanciales del sistema ni hacia la anulación de las causas estructurales de la desatención al sector educativo. Más bien, el mayor rédito de las manifestaciones docentes la ha capitalizado el partido político que dirige el sindicato.

²⁸ El deterioro y desprestigio de la educación pública (a los que han contribuido los continuos paros docentes) sin duda han redundado en el crecimiento del sector privado. Ciertamente si en el periodo 1994- 2003 el sector privado ha crecido en la matrícula en preprimaria del 40% al 57%, en primaria del 19% al 24% y en media del 27% al 28 %

d. Desmantelamiento del MEC e inestabilidad de las autoridades

El Ecuador vive un proceso de transición doloroso y peligroso. No ha muerto el viejo estado ni ha nacido el nuevo.

El añejo ministerio de educación, expresión de un sistema centralista, pesado, disfuncional, atomizado y desarticulado, sigue viviendo, en mucho, porque su debilidad es funcional a los tradicionales actores del sistema educativo y a las apetencias clientelares de los sucesivos partidos gobernantes del país.

Este viejo MEC, desde los noventa ha sufrido los embates de procesos “modernizadores” sin brújula, que desmantelaron todas las estructuras, eficientes o no de la antigua maquinaria, sin lograr reemplazar con una nueva. La compra de renuncias aportó en esta dirección: se expulsó a los mejores cuadros. Con préstamos externos, se ensayaron “unidades ejecutoras” creando verdaderos ministerios paralelos, cuya presencia no hizo sino ayudar a la descomposición técnica y moral del sistema y a la reducción al mínimo la capacidad de gestión del aparato técnico.

La inestabilidad política del país, los sucesivos cambios de presidentes y ministros, con un promedio de un ministro por año, no ha permitido la construcción y sostenibilidad de políticas educativas de estado. Además, con las excepciones de rigor, algunos ministros/as han llegado a su fugaz mandato con su particular carpeta de ideas en la una mano y con el extinguidor de incendios, de paros, en la otra.

Pero el nuevo estado, que teóricamente aparecería tras las propuestas de descentralización y desconcentración, está en ciernes. Al 2005, en el aspecto educativo, esta es una aspiración que se encuentra más en el mundo de los imaginarios y de la retórica.

Ciertamente, según la Constitución Política del Estado, nada impediría los procesos de transferencia de competencias educativas a los municipios o gobiernos locales. Sin embargo, desde el 2001 hasta al 2004, de los 218 municipios, solo 13 han reclamado para sí una que otra responsabilidad, algunas de ellas sin mayor importancia. Vistas así las cosas, este es un fenómeno sociológico y político digno de investigación.

Municipios que han solicitado competencias en el marco de la descentralización 2001-2004

CANTON	COMPETENCIA
Alausí	Capacitación docente y alfabetización
Cayambe	Seis partidas presupuestaria para la Escuela Otto Scharon
Chunchi	Infraestructura, equipamiento y adecuación y bibliotecas
Gualaceo	Biblioteca, infraestructura, adecuación y equipamiento y bibliotecas
Loja	12 escuelas
Oña	Capacitación docente
Pimampiro	Supervisión. Capacitación Docente
Quito	Régimen escolar municipal

Sigsig	Infraestructura, equipamiento y adecuaciones
Pucará	Educación básica y bachillerato. Supervisión
Jama	Educación básica y bachillerato, capacitación docente, infraestructura, equipamiento, alfabetización, biblioteca, Permisos de funcionamiento de planteles de educación básica.
San Vicente	Educación básica rural, supervisión, capacitación docente.
Cuenca	Patrimonio cultural

Fuente : AME

Pero más allá de los trámites formales de descentralización, es destacable cómo algunos municipios y gobiernos provinciales asumen, ejecutan y comprometen importantes recursos en proyectos educativos, elaboración y reparto de textos, capacitación docente, reapertura de escuelas o financiamiento de maestros. Pero este es un movimiento todavía incipiente.

e. Carencia de una ley para el cambio

Desde 1999 hasta el 2005 el país no logró ponerse de acuerdo en torno a una ley que promueva el cambio educativo. Intereses corporativos y visiones radicalmente distintas respecto al futuro de la educación arrojaron durante estos años más de veinte proyectos de ley, ninguno de ellos inspirados en un proyecto de país, en una visión de la educación como derecho humano y menos aún pensados desde la perspectiva del sujeto que aprende: el estudiante.

El problema fundamental en la elaboración de la ley es que para la mayoría del Ecuador, la educación no es importante y su destino a través de la ley poco importa. ¿Será que en esto también influye la reducida credibilidad de la gente en sus leyes? De todas maneras, más allá de nuevas voces sociales que no tienen el suficiente peso político, en la elaboración pesan la visión de los viejos y poderosos actores educativos, cuya mirada no va más allá de sus particulares ideologías e intereses.

Hasta mediados del 2005 en la Congreso reposaban dos proyectos de ley (denominados de “mayoría” y de “minoría”) con concepciones ideológicas distintas, pero dotados de aspectos interesantes.

NUDOS CRITICOS DE LOS INFORMES DE MAYORÍA Y DE MINORÍA DE LA LEY DE EDUCACIÓN

	Mayoría	Minoría
<i>Ámbito</i>	Regula y propone reforma parcial del actual Sistema Nacional de Educación.	Regula y propone una nueva organización del actual Sistema Nacional de Educación.
<i>Visión</i>	Privilegia el funcionamiento del sistema . Visión parcial.	Privilegia el tema de gestión del sistema. Visión parcial
	Óptica desde los	Óptica desde libertad. Libertad de

	maestros	mercado
Proyecto	No visualiza un proyecto nacional. La educación se autoreferencia.	No visualiza un proyecto nacional.
Garantía de derecho a una educación de calidad	Ausente universalidad (acceso y permanencia)	Ausente universalidad (acceso y permanencia)
	Gratuidad y equidad. Presente en fines y principios (retórica).	No claridad de la gratuidad y equidad a través de la creación de las escuelas paritarias.
	Calidad. Presente en los principios. Ausente en los procedimientos	Calidad. Presente en los principios. Presente en la gestión y evaluación, pero no del proceso educativo.
Desconcentración y descentralización	Crea instancias desconcentradas no articuladas. Confusión de roles entre participación y gestión	Crea instancias desconcentradas. Miles de proyectos institucionales y unidades de ejecución financiera. Atomización. Gobiernos locales participan de la gestión y política educativa.
Participación social	Participacionista.	Participación social en el sector público
Evaluación y rendición de cuentas	CONEV adscrito al MEC	CONEVA independiente del ministerio de educación.
Rectoría MEC: políticas educativas	MEC pierde rectoría. Comparte con Consejo Nacional de Educación.	MEC pierde rectoría. Políticas educativas se definen en CONEVA Gobiernos locales asumen cierta responsabilidad en políticas.

f. Falta de apoyo y decisión política

El deterioro de la educación pública ha incidido en el crecimiento de la oferta privada. Sectores altos y, sobre todo, cada vez más la clase media ha migrado a la escuela privada. Una de las consecuencias de este hecho es el aumento de la orfandad política de la educación pública, que cada vez es vista desde lejos como educación de mala calidad para los pobres.

A su vez los movimientos sociales y políticos de los pobres, en los últimos años, además de sufrir fracturas internas, han volcado su preocupación por la política palaciega de coyuntura y no tienen el tema educativo dentro de su agenda de prioridades.

Por su parte, la mayoría de las élites económicas y sus partidos políticos no alcanzan a visualizar la importancia de la educación para sus negocios, para el incremento de la productividad y de la competitividad. Esto es más incomprensible frente a temas como el Tratado de Libre Comercio y la globalización.

No obstante, la importancia de la educación sí aparece en la retórica: en el discurso todos dicen que la educación es importante, pero en la práctica no hay la voluntad ni en la decisión política de la mayoría de sectores sociales y políticos, desde las izquierdas a las derechas. Se han suscrito acuerdos, se han elaborado proclamas, se han redactado diagnósticos, se han elaborado proyectos. Pero, no ha habido en los gobiernos ni en la sociedad la decisión

de implementarlos. Esta, tal vez, es la más importante de las dificultades que enfrenta la educación.

g. Divorcio entre educación y desarrollo

El desinterés estatal y social por la educación es consecuencia de la carencia de un proyecto nacional de desarrollo humano que logre juntar política, economía y educación. Esto ha conducido a un divorcio entre educación y objetivos políticos y económicos del estado, de las élites y de las bases sociales. Como consecuencia de esto la educación no sólo salió, desde hace décadas, de la agenda del estado, sino de las cámaras de la producción, de los partidos políticos y de las organizaciones sociales. Más bien la agenda educativa desde los noventa se desnacionalizó, formó parte de las recetas de los organismos de crédito multilaterales y de los programas de estabilidad fiscal y macroeconómica funcionales al pago de la deuda externa, entre otros objetivos.

4. Signos Positivos

No todo es negativo. Esfuerzos individuales y colectivos, todavía dispersos, han ayudado y ayudan a crear condiciones para el cambio.

Los padres y madres de familia no bajan la guardia y hacen cualquier esfuerzo por la educación de sus hijos. Si no hay profesor, tizas o local, de sus bolsillos o con ayuda de los municipios o consejos provinciales, de las iglesias o de empresa privada ponen a funcionar la escuela.

Agencias de cooperación de Naciones Unidas, particularmente UNICEF, y ONGs de patrocinio y voluntariado realizan acciones cada vez más amplias por la recuperación de matrícula y por la calidad de la educación en zonas marginales.

Funcionarios del MEC, generalmente de la vieja guardia, con mística y contra corriente mantienen espacios técnicos básicos. Profesores/as cada vez en mayor número buscan actualizarse y capacitarse. La misma UNE da signos de ir más allá del reivindicacionismo y se preocupa de proyectos de calidad.

En los dos últimos años, cada vez más amplios sectores de la sociedad civil, intelectuales, empresarios, profesionales, padres de familia, organizaciones sociales, AME, CONCOPE, CONAJUPARE se movilizan en apoyo a la educación. Es de destacar la acción del movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación que ha logrado movilizar a favor de la educación a nuevos y amplios sectores sociales y ha logrado ubicar y sostener desde la ciudadanía políticas educativas más allá de los continuos cambios en la dirección del MEC. Los mismos medios de comunicación están trasladando el tema educativo de últimas a las primeras páginas.

5. Desafíos

No es exagerado señalar que el destino del país depende del destino de la educación. El cambio de la educación es urgente. Pero ese cambio no se dará si no hay voluntad y decisión política. La decisión no sólo es la del presidente, pero pasa por el presidente, cualquiera que este fuera. La decisión es una construcción colectiva, en la que deben involucrarse las élites económicas, los partidos políticos, las dirigencias de las organizaciones sociales, los medios de comunicación y toda la población. La

educación debe una de las prioridades de la agenda nacional. Pero esta no existe. Hay que construirla a través de un gran acuerdo nacional.

El país tiene metas: llegar al 2015 con 10 años de educación básica de calidad para todos los ecuatorianos y ecuatorianas. Este es un desafío, como otros que requieren ser acompañados de varias condiciones: no menos del 6% del PIB en inversión educativa; arranque de programas como la universalización del primer año de básica; el aumento agresivo de matrícula para octavo, noveno y décimo de educación básica; propuestas pedagógicas innovadoras y creativas; profesores capacitados y motivados; aumento de cobertura de alimentación escolar; aplicación efectiva de la reforma curricular; entrega masiva de textos y material didáctico; de una ley de educación que facilite y respalde el cambio educativo; sistemas de rendición de cuentas y evaluación, participación ciudadana y de un nuevo MEC y de un nuevo sistema educativo equitativo, descentralizado y eficiente.