

Carlos Arcos Cabrera y Betty Espinosa, coordinadores

Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad



FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 2008-06-17
C... ..
T... ..
C... ..
Domicilio: FLACSO - ECUADOR

370.9866
0USD

REG. 00021435
CUT. 19701
BIBLIOTECA - FLACSO

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-156-6
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: mayo, 2008

Índice

Presentación	7
Introducción	9
<i>Ana Esteves</i>	
 PRIMERA PARTE: CONTEXTO	
Política pública y reforma educativa en el Ecuador	29
<i>Carlos Arcos Cabrera</i>	
 SEGUNDA PARTE: EDUCACION BASICA EN EL ECUADOR	
Esfero rojo, esfero azul. Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador	67
<i>Gordon Whitman</i>	
 TERCERA PARTE: TRES CAMPOS DE ATENCION PARA LA REFORMA DEL BACHILLERATO EN EL ECUADOR	
Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en el Ecuador	157
<i>Carlos Arcos Cabrera y Alison Vásconez</i>	

Currículo y pedagogía del bachillerato en Ecuador	227
<i>Juan Samaniego</i>	
Organización, financiamiento y asignación de recursos en el bachillerato	275
<i>Betty Espinosa</i>	

Primera parte:
Contexto

Política pública y reforma educativa en el Ecuador

Carlos Arcos Cabrera *

Introducción

La reforma educativa como política pública

Desde la perspectiva de este estudio, la reforma educativa es una iniciativa específica de políticas educativas. Las políticas educativas son un conjunto de acciones adoptadas por una autoridad educativa competente y legítima orientadas a resolver problemas específicos y/o alcanzar metas consideradas políticamente o moralmente deseables para una sociedad o un estado.¹ En consecuencia, la o las reformas educativas implican un conjunto de decisiones con orientación estratégica estructuradas por una jerarquía de valores, que pueden contener uno o varios programas de

* Maestro en Sociología y Coordinador Académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Los puntos de vista y opiniones son responsabilidad exclusiva del autor. El autor quiere expresar su agradecimiento a Verónica Mera por su trabajo de revisión de fuentes bibliográficas. Juan Ponce brindó una valiosa asesoría en el análisis de datos de la Encuesta del Mercado laboral Urbano. El estudio fue posible gracias al Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales: hacia la eficiencia y calidad, financiado por el Fondo de Solidaridad

1 Pedró, F., y Puig, I., (1999: 21-23). Estos autores, siguiendo la tradición de la política pública diferencian la Política Educativa (en singular y con mayúsculas) de las políticas educativas. La primera es la Ciencia Política en su aplicación al caso concreto de la educación,..., es la reflexión teórica al caso concreto de la educación. En tanto que las políticas educativas constituyen “una línea de actuación específica, adoptada por una autoridad con competencias educativas, que se dirige a resolver una determinada cuestión,..., es el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo”.

acción que tienen metas específicas que deben alcanzarse. Los valores y objetivos de orden general de las reformas educativas son de distinta naturaleza: equidad desde diversas perspectivas, eficiencia, calidad de educación, democratización de una sociedad, etc.

El hecho de que la educación se haya convertido en un campo de intervención de las políticas públicas es el resultado de un largo proceso histórico que combina modernización y secularización. La modernización extrajo los procesos de socialización y de educación del ámbito de la familia y de la comunidad tradicional, en tanto que la secularización limitó el control de la iglesia sobre la educación. La transformación de la educación en espacio público, la hace idónea para la intervención de las políticas pública y de las autoridades públicas a través de un conjunto de iniciativas e instrumentos. En las definiciones de política pública subyace el concepto de un espacio público en el cual una autoridad pública legítima, puede actuar.² (Parson, 1999). Esto que aparece como una característica propia de una sociedad moderna, es el resultado de procesos sociales complejos y de luchas sociales y políticas.

Una política pública, y la reforma educativa es una política pública tiene en consecuencia algunas características: tiene un contenido que expresa metas y resultados sustentados en una explicación sustantiva sobre la interacción de los factores que subyacen a los cambios sociales e institucionales; es un programa de acción, lo que implica decisiones en torno a prioridades, líneas de acción, recursos, tiempos, en torno a ejes específicos que tienen un denominador común; representa una orientación valorativa puesto que las decisiones, la asignación de recursos que conllevan, implica necesariamente orientaciones de valor tanto desde el punto de vista de las grandes metas que se pretenden alcanzar, como las funciones y responsabilidades de los distintos involucrados en la política: ¿Cuáles son las responsabilidades del gobierno, de los individuos, de la sociedad?; implica capacidades legales para usar la coerción, promover acuerdos o usar incentivos; tiene costos. Toda política implica costos en un contexto de escasez de recursos.

2 Parson. W. (1999), así como Meny, Ives y Thoenig, Jena Claude (1992).

Para Pedró F., y Puig I. (1999: 39) las reformas educativas son “expresiones privilegiadas de proyectos políticos y uno de sus principales instrumentos.” Al ser un proyecto político que se expresa en una política pública se produce y se ejecuta en un complejo sistema de interacciones con actores de diversa naturaleza:

- Con el sistema político, los partidos, la amplitud y profundidad de la democracia y la conducta de los electores.
- Con los cuadros técnico burocráticos del gobierno, pues mucho de lo que se pueda hacer dependerá de sus compromisos, sus capacidades técnicas, sus intereses, etc.
- Actores sociales o institucionales directamente involucrados y/o afectados por las políticas, sus actitudes, intereses y orientaciones valorativas. Las políticas no se diseñan, ni ejecutan en territorios neutrales, en que todos los actores tienen niveles similares de poder o intereses compartidos.
- Valores que orientan la cultura política de la sociedad. Las políticas públicas diferirán en culturas políticas que estimulan la participación y en aquellas que premian el clientelismo y la sumisión.
- En el caso de las reformas educativas, es clave la interrelación de la educación con el empleo y la movilidad social.

En este estudio se compara dos iniciativas de política pública de educación en el Ecuador. La primera se dio en un amplio horizonte temporal que se extiende desde fines de los años 50 hasta inicios de los años noventa y a la que hemos denominado la reforma por el acceso. La segunda es la reforma por la calidad de la educación que fue una iniciativa de los años 90.

La reforma orientada al acceso

Las iniciativas de gobierno

A finales de los años cincuenta, el Ecuador inicia un ciclo de modificaciones del sector educativo de enorme trascendencia. Este ciclo concluye a

inicio de los años 90. El panorama educativo experimentará un cambio radical. La creación de oportunidades educativas para el acceso fueron aspectos centrales de la política e incluyeron todos los niveles educativos. Los indicadores disponibles sobre evolución de la oferta tales como el número de profesores y el número de establecimientos en todos los niveles educativos, incluyendo el universitario, demostraron un crecimiento sostenido, siendo el cambio, especialmente marcado a partir de los años setenta³. Entre 1960 y 1970 el número de profesores en la primaria creció a un promedio anual de 6.7%, pese a lo cual la relación profesor alumno se mantuvo inalterada (Cuadro 1). La razón es simple: el número de alumnos en la escuela primaria creció al mismo ritmo y pasó de los 560 mil alumnos a 930 mil. Igualmente significativo fue el crecimiento de la población que asistía a la secundaria y a la universidad. El crecimiento del número de maestros fiscales se dio hasta 1990, en que estancó. Entre 1978/79 y 1993/94, la tasa anual de crecimiento en el número de maestros, fue de 4,6% anual (Mosquera, 2002).

Cuadro 1				
Relación alumnos por profesor en primaria entre 1959 y 1990				
	Años			
	1959 -1960	1969 -1970	1979- 1980	1989- 1990
Relación profesor alumno	39.93	39.29	26.70	21.60
Fuentes: Cháves Fernando, El proceso educativo 1960-1970, El Comercio, Quito, 1 de enero de 1970 y Ponce (2000).				

La expansión de la matrícula continuó a un ritmo acelerado en los años setenta. Un informe del Banco Mundial de julio de 1979, señalaba que la matrícula primaria creció en los primeros cinco años a una tasa no menor

3 La relación alumnos/docentes a fines de esa década era de 35. El crecimiento fue sostenido a lo largo de los años ochenta y de los años noventa tanto en las áreas urbanas como en las áreas rurales. En 1990, la relación en primaria era de 27 alumnos por profesor, en 1999, disminuyó a 23,4. En las áreas rurales, en escuelas primarias se pasó de 29 alumnos por maestro a 22,3. Ponce, J. (2000).

al 4%, la secundaria al 12% y la superior al 27.4% anual (Banco Mundial, 1979: 2 y ss.) Las luchas estudiantiles de los años sesenta, que culminaron con la supresión de los exámenes de ingreso marcaron un hito en las políticas educativas para la ampliación del acceso y la creación de oportunidades⁴. El resultado global fue una notable expansión del acceso al sistema educativo en todos sus niveles, con un marcado cambio positivo en indicadores educativos: el analfabetismo se redujo de 44% en 1950, al 11.7% en 1990 en tanto que la tasa neta de matrícula para primaria que en 1949 era del 42% pasó al 88.9%, en 1990. El Banco Mundial estimaba que a mediados de los años setenta, en áreas urbanas se había alcanzado la matrícula primaria para toda la población.

Lo sustantivo de estos avances se produce en los años sesenta y setenta. A mediados de los años ochenta y en especial de los años noventa, el avance se vuelve lento y en algunos casos se estanca⁵. Una conclusión inicial es que la reforma por el acceso a educación fue sin duda alguna, exitosa⁶.

¿Cuáles fueron las características de la reforma orientada al acceso? El análisis de este tipo de reforma educativa, en el caso de Ecuador, demuestra entre otros hechos, que se trata de un ciclo largo de política que se extendió por varias décadas e implicó diversos gobiernos de naturaleza diferente. En la base de todo el proceso se encuentra un amplio consenso sobre la urgencia de construir un Estado nacional viable, que pudiera enfrentar la amenaza que implicaba el conflicto con el Perú, que en el año 1941 había puesto en riesgo la existencia del Ecuador como Estado soberano. Este es un factor endógeno importante, que se conjugó con otros de tipo externo. La reforma educativa es parte sustantiva de un programa más amplio de políticas que tienen una amplia base de apoyo.

4 Un análisis de la reforma universitaria en el contexto de los cambios del país se encuentra en Moreano, Alejandro (1987).

5 Al respecto Ponce (2000: 4), señala: "Es importante matizar estos logros en dos sentidos: por un lado, dicha mejora se da principalmente en los años sesenta y setenta, que son los años de auge del modelo basado en la expansión de cobertura; y, por otro, a partir de los años ochenta, y con mayor fuerza en la década de los años noventa, el ritmo de avance se estanca, e incluso en algunos casos desaparece."

6 Exitosa, es una calificación relativa, pues, como se analizará más adelante las oportunidades de acceso para los diversos niveles del sistema fueron desfavorables para indios y afroecuatorianos, así como para los ecuatorianos pobres.

El primer gobierno democrático después del conflicto con Perú, presidido por el liberal Galo Plaza (1948-1952) fue el primero en plantear la relación entre educación y desarrollo. Su propuesta política apunta a la modernización del Estado, de la economía y de la sociedad. Es una modernización centrada en el Estado, en la cual la educación cumple un papel crucial.

A pesar de que el tema ha sido tratado en diversos trabajos es relevante resumir brevemente los rasgos centrales de la propuesta modernizadora de Plaza, por su carácter fundacional (Burbano, 1997; Montúfar, 1990). En primer lugar, se trata de una propuesta que nace de un gobierno democrático que rompe con un ciclo de inestabilidad política y económica extrema, que se prolongaba desde los años 20.

En segundo lugar, la planificación del desarrollo, es asumida como una tarea central del Estado. Las primeras instancias estatales de planificación se constituyen en ese gobierno. El desarrollo se debía basar en un programa económico en el que la Sierra abastece el mercado interno, en tanto que la Costa debe convertirse, a partir de la exportación de arroz, cacao y banano, principalmente, en la generadora de divisas. La diferenciación económica regional basada en las características climáticas era un planteamiento que se remontaba a las últimas décadas del siglo XIX (Arcos, 1982). A esto se debía sumar la industrialización y el desarrollo de la minería.⁷

En tercer lugar, es una iniciativa de vinculación competitiva con los mercados externos, en alianza con capitales externos y con una estrecha vinculación con los actores internacionales claves como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) después conocido como Banco Mundial, Naciones Unidas, a través de CEPAL y la Fundación Rockefeller⁸.

7 Exposición del Presidente Constitucional de la República, señor Galo Plaza. Mayo 7, 1949. Cadena Nacional de Radiodifusoras en República del Ecuador. El Gobierno del Sr. Galo Plaza, Presidente Constitucional del Ecuador, 1949. En esta definición de una especialización regional, que por lo demás está en el pensamiento económico y social del Ecuador desde comienzos del siglo XX, la Costa juega un papel central. "Puede decirse que el Ecuador ha existido gracias a la Cuenca del Guayas" afirmará Plaza. Página 453.

8 "Es indispensable el concurso del capital extranjero para el desarrollo económico de un pueblo como el nuestro" afirmaba Plaza (1949: 443).

En cuarto lugar, la estabilidad política, entendida como estabilidad democrática es un supuesto básico del modelo, esto requería “dejar atrás la demagogia” (se refiere al populismo velasquista) y de que los partidos políticos y los ciudadanos se comprometían con los procedimientos democráticos de acceso al poder.⁹ Esto implicaba una propuesta de cambio significativo de la cultura política.¹⁰ En este contexto de políticas de desarrollo la educación cumplía un papel clave. Lo más significativo del planteamiento de Plaza, que no tendrá continuidad, fue el ligar la modernización del Estado y su fortalecimiento con la democracia.

La política educativa de Plaza se orientó a la ampliación de la matrícula primaria, con especial énfasis en las zonas rurales (Plaza, 1949: 675) Dada la especificidad de los problemas educativos del sector rural se impulsó la formación de normales rurales para la formación de maestros que debían actuar en un contexto con necesidades específicas que lo diferenciaban del sector urbano (Plaza, 1949: 672) La educación rural tenía un carácter marcadamente instrumental: evitar la migración, “arraigar a los campesinos en la tierra generosa de nuestras montañas y nuestra serranía.” Paralelamente el gobierno se propuso impulsar la educación técnica y construir locales escolares que se consideraba “el problema más difícil que confronta el Ministerio de Educación.” (Plaza, 1949: 674). Estos lineamientos de política, con distintos énfasis e intensidades en su aplicación continuaron en los años subsiguientes.

Un segundo momento de la reforma educativa para el acceso, se produce en los años sesenta con la Junta Militar de Gobierno (1963-1966). Fue un gobierno que desde un marcado anticomunismo, se planteó como programa conducir el “Estado hacia una nueva y revolucionaria etapa de reestructuración moral, económica y administrativa.” (Junta Militar del Gobierno, 1963: 3). Fue el inicio de una propuesta que conjugó moder-

9 “Tengo el convencimiento —dice Plaza— de que cuando la ciudadanía en general y los partidos políticos de fondo ideológico robustamente organizados, se convezan de que se puede llegar al Poder solamente por el camino ancho y legítimo del sufragio popular, no intentarán ya entrar por la ventana y tomarlo por asalto.” Página 650.

10 “..., si bien existieron destellos modernizadores anteriores a 1950, es en el gobierno de Plaza que, por primera vez en la historia nacional, se establece el problema del desarrollo como un reto global de la sociedad y el Estado. Se inicia entonces la fundación de una nueva república que cambia radicalmente los supuestos sobre los que se levantó la nacida en 1830.” Montúfar (1990).

nización y la existencia un estado no sólo fuerte y autoritario, central en tanto referencia de la política, de la economía y de construcción de la nación.

Bajo el “signo de una ardiente fe en el destino nacional” —como lo señalaba en un folleto— definió una amplia política para el sector educativo (Junta Militar del Gobierno, 1963: 24). Los aspectos claves de ésta tenían relación con la despolitización de las universidades, que consistía en eliminar la injerencia de la izquierda en la vida universitaria¹¹; una segunda área de política era introducir un concepto de educación integrada al desarrollo económico y social del Ecuador¹². Es relevante el interés por conformar “un sistema educativo nacional” que atienda a todos los segmentos de la población”. Los déficit de infraestructura escolar y de profesores capacitados eran dos áreas críticas que la política educativa debía enfrentar. Se reorganizó la supervisión escolar y se definen nuevos criterios para el reclutamiento de maestros. Con el apoyo de CARE se define un amplió programa de alimentación escolar. La presencia del gobierno norteamericano a través de USAID, fue clave para el desarrollo de materiales didácticos destinados a la educación primaria.

En este caso, también la política educativa formó parte de un proyecto más amplio. El Estado debe promover activamente el desarrollo y el cambio de la obsoleta estructura agraria. Desde el Estado se formula un Plan Decenal de Desarrollo, se impulsa la primera reforma agraria que elimina las formas precapitalista de trabajo en el agro interandino y promueve la sustitución de importaciones. Es un período en que el Estado ecuatoriano tenía ingresos fiscales limitados, basados en impuestos a las exportaciones de productos agrícolas primarios y a las importaciones. Es decir recursos que provenían de los grupos agroexportadores e importadores, con un gran poder político.

El tercer momento, que marcó la consolidación de la modernización centrada en el Estado, en las que la política educativa jugaba un importante papel, se dio en el marco del Gobierno Nacionalista de la Fuerzas

11 La dictadura modificó la Ley de Educación Superior y el Ministerio de Educación intervino en las principales universidades del país.

12 Era una política que, según la Junta Militar, debía marchar en “armonía con las aspiraciones de ‘Alianza para el Progreso’” (1963: 24).

Armadas (1972 – 1979). El Gobierno formula un Plan de Transformación y Desarrollo que se lo puede entender como un momento de profundización y consolidación de las tendencias existentes desde 1950. Nuevamente las políticas educativas se inscriben en un contexto más amplio de políticas de desarrollo e industrialización. La política educativa recoge buena parte de los planteamientos que se habían formulado desde los años sesenta. La diferencia radica en que el Estado controlaba los recursos provenientes de la exportación de petróleo que se inicia el año 72, lo que le proporciona una gran autonomía frente a la oligarquía y al populismo. El proceso de modernización antioligárquico cobró nuevo impulso.

A pesar de las rupturas y discontinuidades políticas en estos tres momentos claves de la política de reforma por el acceso, se encuentran puntos en común como la importancia que se otorga a la educación primaria, el compromiso por ampliar la infraestructura, la necesidad de reclutar maestros y capacitarlos y talvez lo más importante, hacer de la política educativa una herramienta al servicio de un objetivo, macro: el desarrollo nacional.

Con el retorno a la vida democrática en 1979, se consolidaron los principios de la reforma orientada al acceso al formar parte de la Constitución aprobada por referéndum. Se estableció como norma que el 30% del presupuesto del Estado se destine a educación, se amplió el principio de gratuidad de la enseñanza, hasta la universidad y se mantuvo el principio, existente ya en la constitución del 67, de garantía de la estabilidad y justa remuneración de los maestros (Farith S., 1999). El primer gobierno democrático, además de reiterar la atención preferente al acceso especialmente a la educación rural – que fue apoyada por el proyecto de Atención a la Marginalidad Rural (AMER) - abrió el espectro de las políticas a la interculturalidad, con la creación, en 1988, de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe. La necesidad de modernizar la administración del sistema y un conjunto de iniciativas de cambio curricular, educación técnica, que recibió el apoyo del BID a través de PROMET I y II (Paladines, 1995) que fueron los primeros proyectos sectoriales financiados con crédito externo. La Ley de Educación, aprobada en 1983 y aún vigente, sintetizó el proceso de reforma orientada al acceso. El gobierno de Febres

Cordero (1984-1988) mantuvo las mismas prioridades, al igual que el gobierno del socialdemócrata, Rodrigo Borja (1988-1992) que ejecutó la última campaña nacional para erradicar el analfabetismo (UNICEF-MEC, 1990).

Muchas de las ideas señaladas se habían convertido en aspectos sustantivos de una temprana comprensión que del país tenía una élite intelectual tecnocrática formada especialmente por la clase media, en aquel momento, en formación. Es una clase media fuertemente influida por dos vertientes intelectuales, la del socialismo y por las corrientes del desarrollo económico formuladas por Naciones Unidas. Destacados intelectuales socialista tuvieron activa participación en el sector educativo público en diversos gobiernos y en la dirección de universidades.¹³ Se puede afirmar que la definición de políticas educativas y su organización fue un campo privilegiado de intervención de intelectuales y militantes de orientación socialista. Esta participación y compromiso es una de las razones por las cuales las políticas educativas tuvieron vigencia durante el amplio ciclo de la modernización asociada al fortalecimiento del Estado. Esta participación dio legitimidad a las políticas y convirtió a la política educativa en un poderoso instrumento de cambio y de integración tanto política como social del Ecuador en aquella época.¹⁴

Este proyecto de modernización implicaba una crítica que apuntaba a varios grupos sociales: los terratenientes serranos, la oligarquía costeña y al populismo. Un objetivo destacado de la crítica fue la actitud rentista y feudal de los latifundistas de la Sierra; la concentración de la tierra en pocas manos, y la existencia de huasipungos improductivos y ecológicamente deteriorados¹⁵. Esto, junto al analfabetismo daba por resultado una agricultura de baja productividad, con bajos salarios y una defectuosa distribución del ingreso. La reforma agraria era un aspecto central de la polí-

13 Un análisis sobre la izquierda en Ecuador se encuentra en Bonilla (1991).

14 Una corriente de izquierda condenó esta participación en el entendido que conducía a fortalecer a los grupos dominantes y debilitaba las oportunidades para una revolución proletaria y condenó a los intelectuales y militantes socialistas como traidores a su causa. Al respecto se puede ver Ycaza Cortés (1992).

15 Es importante en este aspecto el texto de Cárdenas, José, C. (1953). El huasipungo era una parcela de tierra a la que accedían los peones rurales como forma de pago por su trabajo. Los huasipungos fueron entregados en propiedad en la Reforma agraria de 1964.

tica pública. “La reforma agraria –señalaba Cárdenas– es el reconocimiento de que la tierra debe explotarse en forma económica, en función del país y no en función exclusiva de unos pocos.” (Cárdenas, 1953: 9).

El desarrollo económico, concepto que incluye la industrialización, la mecanización del campo y el desarrollo de una agricultura moderna de exportación en la Costa, debía ser ante todo, antioligárquica, es decir debía tomar en cuenta “los intereses permanentes de la población” tanto en el diseño de las políticas económicas, como en el poder político.¹⁶ El Estado debía recuperar el control sobre la inversión pública y la política fiscal. En este contexto la política educativa se debía orientar a la reducción del analfabetismo y la promoción de la educación técnica, dos aspectos centrales del desarrollo primario o básico, junto con la construcción de infraestructura y la sanidad pública (Cárdenas, 1953: 12-13)

Modernización y desarrollo –en los cuales cumplen un rol central por un lado reformas estructurales como la reforma agraria y, por otro lado, la educación, especialmente la rural y la técnica– se plantearon como alternativa a dos hechos políticos cruciales en Ecuador la crisis del Estado oligárquico, surgido de la revolución liberal y la emergencia del populismo en el escenario político.¹⁷ Pero también a los problemas económicos que enfrentaba el Ecuador.

El Estado se convierte en impulsor del desarrollo a través de la promoción de la industrialización, la conformación de un mercado interno mediante la reforma agraria, la construcción de infraestructura, la organización y provisión de servicios públicos. Bien se puede considerar este conjunto de iniciativas como los medios para la conformación de un Estado nacional fuerte que fue la tarea inconclusa de la Revolución Liberal.

16 (1953: 14). Para Cárdenas quienes imponían sus intereses en la política económica eran los importadores y exportadores de Guayaquil, los industriales serranos, “clase industrial fuertemente proteccionista” y los terratenientes. Página 20.

17 Esta tesis ha sido planteada por Felipe Burbano. Para este autor el régimen oligárquico es “una forma de organización del Estado y la política desde una estructura dual (agro exportadores en la Costa y terratenientes en la Sierra), incompatible con el funcionamiento de una democracia liberal”, en tanto que el populismo es un fenómeno que vuelve muy complejo el tránsito desde la modernización económica hacia la modernización política. De la Torre (citado por Burbano) denomina: “la irrupción de una política de masas en el Ecuador, por oposición a una política de elites, y cuyas repercusiones trascienden los meros actos electorales.”

Círculos virtuosos de la reforma orientada al acceso

La continuidad de la política que se observa en cuatro décadas, antes que un elemento explicativo es un resultado. La “reforma por el acceso” generó sus propios ciclos virtuosos de demanda/oferta. No se trata de una interacción simple, sino de oportunidades de empleo, carrera profesional, servicios técnicos, tanto públicos como privados que generaron un espacio autónomo –simbólico, social y económico– que alentó a que los diversos gobiernos, independientemente de su naturaleza y orientación política, mantuvieran las políticas de acceso como el centro de la política educativa. Fue inicialmente más social, es decir anclada en la lógica, comportamientos y demandas sociales, antes que política y en tal sentido, parte de las agendas y de la política pública.

En una sociedad que comenzaba de forma lenta a romper los estrechos límites de la sociedad tradicional basada en la hacienda, la reforma orientada al acceso fue una estrategia crucial de democratización y de oportunidades de movilidad social para grupos medios urbanos y para la pequeña burguesía de los pueblos y de ciudades pequeñas de provincia¹⁸. Adicionalmente integró el sistema educativo en sus diferentes niveles, pues la expansión rápida de cobertura en los niveles inferiores, alentó a las universidades a formar facultades y escuelas de pedagogía. No fue un proceso exento de conflictos, especialmente cuando la reforma orientada al acceso llegó a la universidad (Moreano, 1987).

Una hipótesis es que esta modalidad de reforma alcanzó una legitimidad social previa que le permitió una presencia estable en las agendas de política.¹⁹ Un argumento para explicar el relativo éxito de la “reforma orientada al acceso” es que sus beneficios son concentrados y sus costos dispersos (Corrales, 1999).²⁰ En el caso del Ecuador se trató de una polí-

18 La política de expansión de cobertura fue acompañada de dos otras iniciativas: el fortalecimiento de los colegios normales donde se formaban profesores y la organización de normales especializados en la formación de profesores rurales; y, un apoyo, intermitente, a la educación técnica.

19 Agenda es el “conjunto de los problemas que apelan a un debate público, e incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas.” Paidoleau. citado por Pedró, F., y Puig, I. (1998:34).

20 De acuerdo a Corrales (1999) “las reformas orientadas al acceso producen beneficiarios concentrados: los alumnos matriculados y sus padres, los maestros y los gremios docentes, los constructores y los burócratas, que ven aumentados sus presupuestos. Al mismo tiempo, sus costos se distribuyen entre muchos...”

tica de beneficios amplios, no concentrados, por el número y tipo de actores sociales e institucionales beneficiarios y de costos dispersos, especialmente en los setenta, debido a que el grueso del financiamiento del gasto público provenía del petróleo y que por tanto no se requirió, introducir en las agendas el complejo y difícil tema, desde la perspectiva política, del financiamiento del gasto educativo. Un factor no menos importante fue la presencia casi hegemónica, hasta mediados de los años ochenta, de un conjunto de iniciativas de política que promovían una fuerte participación del Estado como promotor del desarrollo.

Es menos evidente la relación entre educación y mercados laborales, en el contexto de la reforma orientada al acceso. En el estudio de 1979 realizado por el Banco Mundial se señala que la migración entre el campo y la ciudad que adquiere una gran importancia en los años setenta alteró los patrones de empleo tanto en las zonas rurales como urbanas. En términos globales el empleo creció algo menos que el crecimiento demográfico. Sin embargo, existieron sectores como el comercio, la administración pública y otros servicios que crecieron a tasas más altas que el promedio. El Banco Mundial consideraba que el empleo en la administración pública creció, entre 1975 y 1978, a una tasa anual de 7.6% por ciento. El mayor aporte al crecimiento provenía de los maestros cuyo número aumentó en una tasa anual de 9.3% (Banco Mundial, 1979: 6). Si bien en los años setenta, el crecimiento no fue suficientemente alto, crecieron a una tasa anual del 5%, que históricamente contrastaba con la de décadas anteriores. Es posible considerar que la combinación de urbanización acelerada y crecimiento del empleo en servicios y comercio hayan confluído en estimular la matrícula en los diversos niveles educativos.

Los límites de la reforma orientada al acceso

Los ciclos virtuosos de la reforma orientada al acceso dejaron de operar. Entre 1990 y el 2000 el analfabetismo apenas se redujo un punto porcentual y la tasa de matrícula en el nivel primario permaneció estancada alrededor del 90%. Incluso se redujo el ritmo de crecimiento de la matrícula en la secundaria.

Un primer aspecto fue el cambio en el contexto macroeconómico. La crisis de la deuda y de los precios del petróleo condujo a los primeros programas de ajuste y de estabilización. El financiamiento de un modelo expansivo en educación comenzó a enfrentar dificultades en el marco de un creciente déficit fiscal y de problemas de crecimiento (Salgado; Santos, 1998 y Araujo, 1998). Paralelamente, ese amplio acuerdo, más implícito que explícito, entre diversos grupos sociales, comenzó a romperse. El crecimiento económico de los años setenta, generó una diversificación de la estructura ocupacional, especialmente en los sectores medios, una diferenciación del sector en función de expectativas políticas y de modos de vida. La diferenciación de la estructura ocupacional y de ingresos de la clase media, originalmente ligada al empleo público, y a las profesiones liberales se materializó en la búsqueda de alternativas educacionales tanto en el nivel medio (la secundaria), como en el superior.

Si bien, una primera diferenciación histórica existente desde las primeras décadas del siglo XX fue entre la educación laica y la religiosa; la diferenciación en los años ochenta fue más amplia y compleja. La clase media, que había sido un actor importante en la reforma orientada al acceso a la educación en todos los niveles, como una respuesta al poder tradicional de corte oligárquico, inició el abandono de la educación pública e impulsó la educación privada, tanto laica como confesional; optó por encontrar soluciones privadas a sus nuevas expectativas sobre la educación. Esta acción hacia la diferencia se fundamentaba como una “demanda” de calidad, de adaptación a los nuevos retos que imponía un entorno de cambio rápido, la globalización de sus expectativas de vida, etc.

Existen otros factores importantes que mermaron la legitimidad del modelo y el cambio de posición de otros actores sociales, frente al mismo. Por un lado, se hizo evidente que el modelo había perdido capacidad de incluir y ofrecer respuestas a grupos estructuralmente excluidos del sistema como los indígenas. Ya en el año 1979 el Informe del Banco Mundial había advertido que la tasa de matrícula en las zonas rurales era de apenas del 67.2% y que “alrededor de un tercio de los niños rurales, principalmente de origen étnico, permanece fuera del sistema escolar”. Adicional-

mente para los que asistían la escuela pública se había convertido en una expresión de racismo y violencia cultural.²¹

La tasa neta de matrícula en todos los niveles era significativamente más baja para grupos indígenas, pobladores rurales y población urbana en situación de pobreza. En el 2000, la tasa de matrícula en la escuela primaria era cerca de 10% menos para los grupos indígenas, comparada con el promedio nacional (Ponce, 2000). El modelo había alcanzado sus límites desde el punto de vista de la inclusión. Las políticas de acceso no eran suficientes para superar las barreras de exclusión étnica a la que había sido sometida la población indígena desde la colonia. Los indios comenzaron a buscar alternativas de una educación distinta. La presión se materializó en los noventa con la formación de un sistema de educación bilingüe. Tampoco logró incidir en la marcada desigualdad en el ingreso y el consumo que caracteriza a la sociedad ecuatoriana.

El incremento del número de maestros en el sector público, los convirtió en una poderosa fuerza corporativa. El sindicato de maestros, cuyos orígenes se remontan a los años 30 del siglo XX, comenzó a tener un activo rol en la definición de las políticas y se convirtió en un actor decisivo frente a otros actores. Era el actor con mayor capacidad de presión dentro del sistema educativo. Entre 1974 y 1993, es decir en 15 años de democracia, protagonizaron 28 huelgas, es decir más de una por año, que en conjunto representaron 325 días de paralización, es decir algo más de 21 días por año. Las huelgas ante todo expresaban intereses corporativos (Mosquera, 2002).

El sistema educativo organizado para atender la ampliación del acceso se volvió inflexible a las demandas del entorno, que por lo demás había experimentado cambios profundos. Por último, el rol del Estado en la economía y en la prestación de servicios comenzó a ser fuertemente cuestionado por grupos económicos empresariales y por sus representaciones políticas.

Las enseñanzas de la reforma por el acceso

- La reforma por el acceso, a más de sus objetivos específicos, fue un instrumento de un proceso político de más amplio alcance y cuyo obje-

21 Ver el estudio de Cliche, P y García, F. (1994).

tivo estratégico era la construcción de un Estado nacional. Proceso bastante tardío si se lo compara con otros países de América Latina. La construcción de ese Estado se lo concibió como un proceso de modernización económica, institucional y social que se incluía bajo un concepto amplio de desarrollo, que debía enfrentar por un lado, el antiguo orden oligárquico y por otro, el amenazante populismo, que de acuerdo a De la Torre, era la forma de ampliación de los márgenes de participación política de grupos excluidos.

- La reforma por el acceso involucró a un amplio grupo de actores en calidad de aliados directos y por períodos largos. Las bases sociales de apoyo eran los militares nacionalistas y reformistas y grupos medios tecnocráticos vinculados al sector público. Al ser parte de un proceso político más amplio pudo sobrevivir a los conflictos y a la inestabilidad política, iglesias, a los maestros. Los adversarios se reducían a grupos vinculados a la gran propiedad agraria de la sierra, afectados por la reforma agraria. A estos aliados se sumaron actores externos. Fue una alianza marcadamente endógena.
- En el caso del Ecuador, por tratarse de una reforma en la que jugaron un destacado papel gobiernos autoritarios, la relación entre educación y democracia no fue explícita.
- La reforma por el acceso no tuvo mecanismos que garantizaran el acceso a la educación de los grupos étnicos secularmente excluidos.
- La reforma por el acceso, al ser un proceso altamente centralizado, con limitada participación de niveles descentralizados del gobierno y de otros actores del sistema educativo como los padres, terminó por fortalecer un solo actor, los maestros y la burocracia del Ministerio de Educación. Estos pudieron incidir en las políticas, la Ley de carrera docente es un ejemplo, en el destino final de los recursos fiscales destinados a la educación y bloquear cualquier cambio que pudiera afectar su estatus.

La reforma orientada a la calidad

Durante los años noventa y al igual que otros países de América Latina y el Caribe, el Ecuador inició un ambicioso proceso de reforma de la educación básica. El objetivo era mejorar la calidad de la educación, entendida ante todo como una menor deserción y mejores logros de aprendizaje. Se caracterizaba por un conjunto de iniciativas de política que dieron origen a acciones en varios campos: organización y administración del sistema, cambios en el currículo, capacitación docente, medición de logros, etc.

Si bien las iniciativas no siempre fueron suficientemente planificadas, ni ejecutadas en el contexto de un programa coherente de política, a la vez que presentaron serios problemas de coordinación y continuidad, y se concentraron en la denominada educación básica (diez primeros años), estas forman parte de ese complejo fenómeno al que se denominó reforma educativa en los años noventa.²²

La reforma por la calidad, en el marco de la definición amplia que hemos dado, respondió a un diagnóstico que determinó que uno de los problemas centrales de la educación básica era la baja calidad de la misma, medida como insuficiente aprendizaje para el nivel escolar en matemática y lengua y como una limitada capacidad de las escuelas para retener a los alumnos matriculados.

El origen de la iniciativa

Los primeros planteamientos de política educativa en esta dirección fueron hechos por el Banco Mundial, en el marco de un amplio estudio sobre el sector social del Ecuador y que tenía como objetivo formular un conjunto de políticas y estrategias que debían orientar al sector social en los años noventa (Banco Mundial, 1991). Era parte de un paquete de recomendaciones del Banco Mundial y el BID para la mayoría de países de

22 Para Pedró F., y Puig I., Las reformas educativas son “expresiones privilegiadas de proyectos políticos y uno de sus principales instrumentos. Con frecuencia, las reformas educativas incorporan importantes elementos de innovación que afectan a los procesos de enseñanza y aprendizaje y los contenidos curriculares.” (1999:39).

la Región. Las políticas y estrategias apuntaban a crear condiciones sociales que sirvan de soporte, y actúen de manera sinérgica con el amplio programa de reformas económicas e institucionales de los noventa, orientadas a un cambio significativo del rol del Estado en la economía, mediante la privatización de las empresas públicas, la des-regularización de los mercados, la apertura comercial, etc. Adicionalmente, los estudios constituían el fundamento para la más amplia operación de créditos al sector social emprendida por el Banco Mundial.

El enfoque partía de los límites de las políticas de acceso orientadas a fortalecer la oferta, frente al problema de la calidad de los aprendizajes, a los no resueltos obstáculos en el acceso a una educación de calidad por grupos poblacionales excluidos, especialmente indígenas y a los problemas de eficiencia de la inversión en educación y que se expresaba en altas tasas de deserción escolar. El concepto de calidad que orientaba la reforma se refería a la “capacidad de analizar y sistematizar, resolver problemas, tomar decisiones,..., y de tolerancia a la diversidad, capacidad de trabajar en equipo, adaptabilidad, etc.” (Delannoy, 1998: 3 y ss.). El concepto de equidad implicaba atender necesidades distintas de manera diferenciada garantizando oportunidades iguales de aprendizaje, en tanto que la eficiencia implicaba “la optimización de la productividad educativa, analizando la relación entre insumos, procesos y resultados.” (Delannoy, 1998).

Llevar a la práctica estos enfoques implicaba promover cambios institucionales que, en el caso del Ecuador caracterizado por un marcado centralismo en las decisiones educativas, dieran mayor poder a las escuelas y a los padres en la gestión escolar. La reforma por la calidad implicaba una revisión a fondo no sólo de aspectos conceptuales de política educativa, sino impulsar cambios significativos en la estructura de poder que gobernaba la educación y en la asignación de los escasos recursos que se destinaban a la educación.

La reforma por la calidad se ancló en dos grandes proyectos de mejoramiento de la educación básica financiados por préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (PROMECEB) que arrancó en 1989 y del Banco Mundial (EB PRODEC) que inició sus operaciones en 1992. En conjunto representaban alrededor de USD 160 millones para ejecutarse en seis años. El primero se orientaba a las áreas rurales y el segundo a las

áreas urbanas. Estos proyectos promovían la reorganización de la administración de las escuelas creando las condiciones para una gestión relativamente autónoma y descentralizada de las mismas a través de la organización de redes escolares²³, mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, dotación de libros de texto a los niños y capacitación de los docentes (Banco Mundial, 1992). Los dos proyectos concluyeron entre 1999 y 2000. Lamentablemente las evaluaciones finales son los secretos mejor guardados tanto por el Banco Mundial como por el BID, como para sacar lecciones del impacto de sus estrategias específicas para mejorar la calidad.

En torno a los planteamientos de política educativa en que se basaban los proyectos giró y gira actualmente buena parte del debate educativo en Ecuador. Los estudios que se realizaron a partir de los mismos y la nueva información que generaron, especialmente a través de la medición de logros académicos, demostraron que efectivamente la educación ecuatoriana tenía serios problemas de calidad.

Los grupos técnicos que se organizaron en torno a los proyectos, con el apoyo de otros organismos internacionales, tal es el caso de UNICEF, se convirtieron en el soporte de la iniciativa de reforma orientada a la calidad, que fue precedida de una amplia consulta, realizada en 1992, a los más diversos sectores sociales, organizaciones e instituciones sobre las directrices que debían orientar la educación ecuatoriana. Fue un proceso inédito en materia de definición de políticas públicas en general y en especial en educación, aunque sus consecuencias prácticas fueron limitadas. Se trataba de crear las bases de una continuidad de política orientada a la calidad de la educación, es decir convertirlas en políticas de Estado, de largo plazo.

Los aspectos más relevantes de los acuerdos nacionales fueron: instauración de la educación básica de 10 años (un año de preescolar, un ciclo escolar de 6 años y un ciclo básico de 3 años); fortalecimiento de las áreas de lenguaje y matemáticas (46% de la carga horaria) y, por último la inclusión de ejes transversales en valores, multiculturalidad y educación ambiental (Ponce, 2000).

23 La red escolar era un conjunto de escuelas organizadas en torno a un plantel central que compartían recursos, procesos de planificación, seguimiento y capacitación, así como equipamiento.

La iniciativa

La reforma arrancó oficialmente en el año 1993, sin embargo pronto se originaron conflictos de competencias en el interior del Estado sobre quién debía liderarla y también sobre los enfoques especialmente en materia curricular, que condujeron a sucesivos replanteamientos: octubre del 93, octubre del 94, y abril del 95 (Paladines, 1999). El gobierno dispuso de menos de un año y medio para poner en práctica la última propuesta. El siguiente gobierno, elegido en 1996, la deseó y el país ingresó en un período de inestabilidad política e institucional, que se agudizó con una crisis económica sin precedentes. Entre agosto de 1996 y enero del 2000 se sucedieron tres gobiernos. Todo intento o iniciativa de una política mínima en educación desapareció y la reforma no concluyó, o fue parcial y superficialmente ejecutada.

Los grandes proyectos financiados por recursos externos no arrojaron los resultados esperados, especialmente al fallar en convertirse en el motor de cambio institucional que arrastraría al conjunto de las políticas y estructuras institucionales de la educación básica. La estrategia utilizada para su operación, la organización de Unidades Ejecutoras, una especie de ministerios paralelos, con un estatuto especial desde el punto de vista de contratación y remuneraciones, en un marco institucional carente de estímulos internos hacia el cambio y la innovación, las convirtió rápidamente en objetivo de ataque del conjunto de la burocracia ministerial. Pero esto no fue lo más grave, en un marco de penuria fiscal y en medio de un sistema político macadamamente clientelar y patrimonialista, estas unidades se transformaron en apetecidos botines políticos de cada ministro y del grupo político que llegaba al despacho. Era el único pastel que se podía distribuir. En corto tiempo se convirtieron en unos islotes de modernidad, aislados, asediados y con poca legitimidad. Una consecuencia inmediata fue el debilitamiento del rol político y normativo del Ministerio de Educación y también una engorrosa ejecución de los proyectos, que demoró mucho más allá de lo previsto. En el caso del Programa EB/PRODEC, con un financiamiento inicial de USD 71.9 millones de un crédito del Banco Mundial, el contrato se firmó en el año 1991 y comenzó a ejecutarse en 1992 con un plazo de ejecución de 7 años. Sin embargo, en di-

ciembre de 1999 el proyecto concluyó sin que pudiera utilizar USD 14.5 millones del crédito, a pesar de que, una parte, se destinó a la atención de la emergencia originada en el fenómeno de El Niño (Arcos, 2001).

Por un lado, la organización de un sistema de redes escolares descentralizadas y con una relativa autonomía, que constituyó el eje central de la propuesta de reorganización de la educación básica, se transformó en una experiencia limitada: en 1999, etapa de cierre de los proyectos, menos del 10% de alumnos de la primaria y de planteles operaba bajo el sistema de redes educativas (SIISE, 2001). Las redes que pudieron sobrevivir a los cambios eran boicoteadas por el sindicato de maestros y por la burocracia del ministerio.

Fue una experiencia con impacto limitado en los aprendizajes. En las pruebas de aprendizaje realizadas en las escuelas directamente apoyadas por uno de los proyectos, los alumnos no pudieron alcanzar resultados significativamente diferentes a los de otras escuelas públicas, que no recibieron apoyo alguno²⁴. Nada indica que los resultados podrían ser distintos en las escuelas rurales apoyadas por el proyecto PROMECEB, financiado por el BID.

Cabe señalar que no todo cayó al vacío. Las preocupaciones sobre la baja calidad, apoyada por la evidencia proporcionada por el sistema de medición de logros y por otros estudios sobre la situación de la educación fue adoptado por organizaciones civiles ligadas a la educación y por los medios de comunicación. Esto en alguna medida, alentó el debate sobre la necesidad de una reforma educativa.

En la actualidad existe un marcado escepticismo sobre la posibilidad del cambio educativo que surge de un hecho señalado por Paladines: “el fracaso de los esfuerzos por concretar políticas de Estado a partir de la participación y presión de otros agentes de la sociedad.” (Paladines, 1999: 39). Tanto en 1992, como en 1996 se obtuvo una amplia participación de diversas organizaciones sociales y acuerdos puntuales como para fundar en ellos políticas. Sin embargo, actores claves como los empresarios estaban ausentes y otros actores como los maestros estaban en contra pues en buena medida la reforma fue planteada contra ellos.

24 Las escuelas recibieron apoyo durante por lo menos cuatro años.

Los límites

La reforma educativa por la calidad, si bien puede y debe ser analizada desde la perspectiva de una razón técnica, ante todo requiere de una mirada que la englobe en el conjunto más amplio de la reforma del Estado. Es en este contexto en que los planteamientos de la reforma pasaron a formar parte de la agenda de políticas.

La reforma educativa por la calidad de los años noventa en el Ecuador fue una expresión de un proyecto político de amplio alcance, para el que la reforma del Estado era un objetivo central y que fue impulsado por un conjunto de actores de diversa naturaleza, especialmente externos que no se lograron articular con actores internos con suficiente poder como para neutralizar las resistencias dentro y fuera del sistema educativo. Para los opositores la reforma educativa fue vista como un componente de la modernización de orientación “neoliberal” que esos mismos actores externos colocaron en la agenda política como una prioridad.

Una explicación sustantiva de los magros resultados alcanzados luego de una década de los esfuerzos de reforma de la educación orientada a la calidad en la educación básica, podría vincularse a la ausencia de “imperativos sistemáticos” pro reforma²⁵. Estos imperativos son de diversa naturaleza. Por una parte, la falta de apoyos sociales significativos. Se señaló ya el abandono que hizo la clase media, actor importante en la reforma orientada al acceso, de la educación pública y la búsqueda de alternativas de calidad en lo que le ofrece el mercado de servicios educativos privados que tiene una presencia significativa en las principales ciudades del país.

Por otra parte, los sectores económicos de punta tienen una autonomía que la podríamos llamar estructural del sistema educativo y una captación estratificada de recursos. Las empresas que incorporan tecnología demandan poco empleo, en tanto que las empresas pequeñas y microempresas, incorporan poca tecnología y no demandan trabajadores calificados. Los rubros fuertes de exportación, incluidos los llamados no tradicionales, requieren trabajadores de baja calificación. Lo cual no quiere

25 Corrales (1999) señala que las reformas orientadas a la calidad tienen costos concentrados, especialmente para los maestros y la burocracia y beneficios dispersos, no evidentes en corto plazo.

decir que los niveles de educación de una persona no establezcan diferencias significativas en términos de retornos, medidos por el ingreso (Arcos y Vásconez, 2001). Para las elites económicas y para el modelo económico vigente, la calidad del proceso de formación de los recursos humanos es relativamente indiferente, no es un imperativo para la rentabilidad de sus negocios, ni para su vinculación con los nichos de mercado a los que acceden.

El sistema político, y especialmente el subsistema de partidos tiene una enorme autonomía con relación a la sociedad que representa, especialmente si las demandas o planeamientos provienen de fuera de sus clientelas políticas y de sus prácticas, de sus intereses de corto plazo y del déficit de perspectiva nacional que tienen (Mejía, 1998; Freidenberg y Alcántara, 2001). El mejoramiento de la calidad de la educación, en este caso la básica es poco atractiva desde el punto de vista de votos, pues sus resultados se ven en plazos no compatibles con los intereses inmediatos de los políticos. Implica más bien un área de riesgo y de conflicto al encontrarse de por medio, el poderoso sindicato de maestros. No se constituyó un bloque de fuerzas políticas con capacidad de introducir en el sistema político los acuerdos alcanzados en la sociedad civil²⁶. Este es un aspecto crucial que se debe considerar a la hora de diseñar futuras estrategias de reforma de la educación. El apoyo efectivo se limitó a la banca multilateral que financiaba los proyectos de mejoramiento de la calidad y a algunos organismos de las Naciones Unidas.

Una parte importante del discurso a favor del mejoramiento de la calidad de la educación se basó en el argumento que la educación y una educación de calidad, es un derecho. Si bien este es crucial para fundamentar las políticas, es insuficiente para que estas políticas se conviertan en una fuerza transformadora de la realidad, al margen de los imperativos sistémicos a favor de la reforma, como la demanda de calificación en el empleo, alianzas sociales y políticas que generen círculos virtuosos de iniciativas para una reforma orientada a la calidad.

26 De acuerdo a Paladines "... las principales propuestas formuladas por las consultas nacionales en cuanto a educación y trabajo, descentralización, calidad, necesidades básicas de aprendizaje y acuerdo nacional para la transformación educativa, no han pasado de ser un conjunto de declaraciones "líricas", que muy escasamente se lograron aplicar." (Paladines, 1999: 34)

A partir de la crisis política y económica de 1999 emerge un movimiento y un debate en el que la reorganización/modernización del Estado adquiere una nueva dimensión. La descentralización y los planteamientos autonómicos que habían sido temas de interés y debate de grupos técnicos burocráticos pasan a ser demandas de elites regionales y locales. Paralelamente se comienzan a conocer en el país, experiencias positivas de administraciones municipales distintas a las de Quito, Guayaquil y Cuenca que incluyen acciones en áreas no tradicionales de la gestión municipal. Las disposiciones constitucionales, como las numerosas leyes específicas encuentran, por primera vez, un asidero en movimientos sociales de base local o regional (Ojeda, 2000).

Una respuesta del gobierno de Noboa (2000 – 2002) fue la conformación de una Comisión de descentralización que preparó una propuesta que incluye todos los sectores y subsectores de gobierno. La propuesta se transformó en Decreto Ejecutivo y condujo a que se establezcan los primeros acuerdos de transferencia de competencias y recursos entre el gobierno central y municipios, en tres áreas: obras públicas, medio ambiente y turismo. La propuesta de la Comisión es transferir la responsabilidad de la gestión de escuelas y establecimientos secundarios a los gobiernos locales (municipios y consejos provinciales). Sin embargo, es evidente la resistencia pasiva y el desinterés por parte de los municipios para asumir responsabilidades en el sector²⁷. La tendencia ha sido más bien la de salir del sector. De acuerdo a una estimación realizada por Paladines (1999) a inicios de los años 80, los municipios “tenían a su cargo 320 establecimientos, en el 96 administran 46”. Incluso un municipio con amplia experiencia en administración escolar como el de Quito preparó una propuesta en extremo conservadora: se hará cargo de 12 escuelas fiscales en los próximos cuatro años.

Existe, por un lado, la convicción que al asumir la administración de las escuelas se estaría asumiendo los conflictos que hoy caracterizan al sistema y por otro, la sospecha que en la primera crisis fiscal, el gobierno central los abandonará a su suerte. En este contexto de resistencia

27 Esto se evidencia en los pronunciamientos realizados por alcaldes de diversas ciudades en los principales medios de comunicación.

pasiva, se observan algunas acciones como la del Municipio de Cuenca que ha constituido un Consejo Cantonal de Educación que sin proponerse asumir la administración de los establecimientos, busca incidir sobre la calidad a través de una modalidad de veeduría social sobre la educación.

No está por demás señalar la heterogeneidad que caracteriza a los municipios en función de capacidades institucionales instaladas, que implica que cualquier iniciativa tendiente a transferirles responsabilidades en educación deba ir acompañada de un consistente apoyo técnico.

Los incentivos para la reforma por la calidad

En el caso del Ecuador, la reforma por el acceso fue parte de un amplio movimiento de inclusión social, vinculado a la construcción de un estado nacional. Fue una política con sinergias múltiples. El crecimiento del sector público, de la inversión pública en obras de infraestructura y de la migración hacia las ciudades incentivó la incorporación al trabajo de la población que salía de las escuelas, colegios y universidades. Un aspecto importante es que el acceso a la educación fue un componente esencial de una ideología de los derechos que se difundió desde la clase media hacia sectores populares. En el caso de la reforma por la educación las sinergias con otras políticas, con los valores culturales y con aspectos estructurales como el mercado laboral no es evidente por si misma. Se podría argumentar que los grados de éxito o fracaso de una política de reforma dependen de su situación relativa a otras políticas, cuán importante es frente a esas otras políticas y, de la fuerza de las sinergias con el sistema de valores de una sociedad, del sistema político y particularmente del mercado de trabajo.

La relación de la educación con el mercado de trabajo puede dar pautas importantes para los lineamientos de una política de reforma, por lo menos en aquellos aspectos en que implican la vinculación entre educación y trabajo.

Educación y acceso al empleo²⁸

Una primera inquietud tiene que ver con las diferencias en el acceso al mercado de trabajo de acuerdo a los niveles de escolaridad que tienen las personas. La desocupación promedio entre marzo de 2003 y febrero 2004 fue de 9.6%. La proporción de desocupados es más alta entre quienes tienen estudios secundarios frente a otros grupos, es decir que su probabilidad de acceder al mercado de trabajo es más baja (Cuadro 2).

Esto plantea dos problemas, tanto por el lado de la ocupación, como por el de la educación. El acceso al mercado de trabajo (sin discriminar sobre la calidad del empleo, ni de los ingresos) castiga a quienes tienen algún grado de educación secundaria, frente a los que tienen educación primaria y superior y por otro lado, la educación secundaria no estaría adecuándose a las demandas del mercado laboral.

Cuadro 2
Ecuador: Situación laboral por nivel de instrucción Quito, Guayaquil y Cuenca
Marzo 2003, Febrero 2004, % sobre filas

Nivel de escolaridad	Situación Laboral		Total
	Ocupados	Desocupados	
Ninguno y centro de alfabetización	94,5	5,5	100,0
Primaria	91,5	8,5	100,0
Secundaria y postsecundaria	87,9	12,1	100,0
Superior y postgrado	93,4	6,6	100,0
Total	90,4	9,6	100,0

Fuente: FLACSO Sede Ecuador, BCE. Encuesta de Mercado Laboral Urbano. 2002-2004
Elaboración: El autor.

28 La información utilizada en esta parte del documento proviene de las Encuestas del Mercado Laboral que realiza FLACSO Sede Ecuador para el Banco Central del Ecuador. La encuesta se aplica a hogares urbanos de Quito, Guayaquil y Cuenca. Los datos incluyen el período marzo de 2003 a febrero de 2004.

En general, el acceso al mercado de trabajo urbano, esto es dejar de ser desocupado, no depende necesariamente de los años de escolaridad que tiene una persona. Para personas con similares condiciones por cada año de escolaridad la probabilidad de ocuparse se incrementa menos del uno por ciento al año.²⁹ Esto quiere decir que luego de 10 años de estudio, la probabilidad de que una persona encuentre empleo es de 2% por ciento más alta que si no tuviera ningún grado de escolaridad. Si se lo mira en términos de niveles educativos, los que tienen estudios primarios tienen un -2% menos de salir de la desocupación que los que tienen educación superior. Es, sin duda, una diferencia muy pequeña. Curiosamente, aquellos que tienen estudios secundarios tienen menos de 3.4% de salir de la desocupación que aquellos que tienen estudios superiores. En consecuencia, si bien se puede culpar a la educación parte de la responsabilidad del acceso al empleo, al parecer no existen condiciones del mercado de trabajo que estimulen una reducción del desempleo asociado claramente con la educación.

Un aspecto relevante y que podría ilustrar una posible línea de política es el incremento de la probabilidad de ocupación que tienen las personas que han asistido a un curso de capacitación. La probabilidad de pasar de desocupado a ocupado es 4.1%. (Cuadro 3). Es un valor mayor a todos los niveles educativos, incluido el superior. En otros términos una persona que a más de su educación tiene un curso de capacitación tiene más probabilidades de pasar de la condición de desocupado a ocupado que aquellas que tienen únicamente la educación formal. Una política que incentive en el corto plazo la capacitación debería privilegiar la participación de las mujeres que frente a los hombres tienen 6.3% menos de probabilidades de dejar de ser desocupadas.

29 El valor exacto es 0.2 % por año de escolaridad. La estimación se realizó utilizando un modelo de maximización de probabilidades (DPROBIT) del programa STATA.

Cuadro 3							
docupa	Robust dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95%	C.I.]
dcapacit*	.041858	.0047755	7.34	0.000	.085411	.032498	051218
dsecund*	-.034531	.0037329	-9.31	0.000	.474382	-.041847	-.027215
dsup*	.0136697	.0042938	3.10	0.002	.267958	.005254	.022085

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1
z and P>|z| are the test of the underlying coefficient being 0

Educación y calidad de la ocupación

Partamos del hecho que las personas, hombres y mujeres, han encontrado un empleo. ¿Cómo influye la educación en la participación en estos diversos mercados de trabajo? A las personas ocupadas se les clasificó, de acuerdo a su nivel de escolaridad, en ocupados adecuadamente, subempleados visibles y bajo otras formas de subempleo.³⁰

Es importante señalar que menos de la mitad (entre el 47% y el 48%) de los ocupados están adecuadamente ocupados.

Una vez en el mercado de trabajo, la educación sí hace diferencia. El porcentaje de ocupados adecuadamente se incrementa conforme aumenta el nivel de escolaridad. Entre las personas con niveles de estudios universitarios y de postgrado el 55% tiene un trabajo adecuado. La relación se ve fortalecida cuando, además de la educación formal, la persona ha participado en un curso de capacitación.

30 Se considera ocupados adecuados a los trabajadores que se encuentran laborando jornadas completas de trabajo, de acuerdo con la legislación vigente, y que sus remuneraciones se encuentran de acuerdo con las establecidas legalmente, a pesar de que haya una reducción o modificación de la demanda de mano de obra o a la insuficiente creación de empleo en relación con determinados oficios. Tasa de subempleo visible: es el cociente entre los ocupados que involuntariamente trabajaron menos de 40 horas a la semana pero están dispuestos y disponibles a trabajar ya sea en su empleo

Política pública y reforma educativa en el Ecuador

Cuadro 4				
Ecuador: escolaridad y características de la ocupación				
Escolaridad	Ocupados adecuadamente	Subempleados visibles	Otras formas de subempleo	Total
Ninguno	27,30%	15,70%	57,00%	100,00%
Primaria	38,50%	10,90%	50,60%	100,00%
Secundaria	47,80%	8,00%	44,20%	100,00%
Superior y postgrado	55,10%	6,10%	38,80%	100,00%
Total	47,10%	8,30%	44,60%	100,00%

Fuente: FLACSO Sede Ecuador, BCE. Encuesta de Mercado Laboral Urbano. 2002-2004
Elaboración: El autor

Las probabilidades de tener un empleo adecuado son mayores para los que tienen educación secundaria, superior y/o capacitación frente a la educación primaria. Las probabilidades son de 10% para las personas con estudios secundarios y de 17.9% para los que tienen estudios superiores y de postgrado; para los que han tomado un curso de capacitación la probabilidad es de 9.6%. (Cuadro 5).

Cuadro 5							
dadecua	Robust dF/dx	Std. Err.	z	P> z 	x-bar	[95%]	C.I.]
dcapacit*	.0961608	.009505	10.01	0.000	.089623	.077531	.11479
dsecund*	.1007334	.0064644	15.50	0.000	.462383	.088063	.113403
dsup*	.1759119	.0072037	23.89	0.000	.276724	.161793	.190031
obs. P	.4832284						
pred. P	.4830176	(at x-bar)					

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1
z and P>|z| are the test of the underlying coefficient being 0

Educación y sector moderno e informal de la economía

El nivel educativo alcanzado hace una diferencia importante si se analiza su participación en el sector formal e informal de la economía. El 43,2% de los que trabajan en el sector moderno tienen estudios superiores o de postgrado y un 42% tienen estudios secundarios. El 76% de los que tienen estudios superiores o de postgrado trabajan en el sector moderno. Es evidente que el sector moderno premia parcialmente a quienes tienen estudios superiores, pero aún así, casi una cuarta parte de personas con título universitario se desenvuelve, en términos de empleo, en el sector informal. Existe en consecuencia una capacidad humana subutilizada en términos de empleo. Después de más de diez años de tasas bajas de crecimiento económico el mercado no es capaz de asumir la oferta laboral con diversos niveles de calificación. Por cierto, el problema es mayor para las personas con menores niveles de calificación y especialmente para las mujeres.

Cuadro 6					
Ecuador: Nivel educativo y sectores de ocupación					
	sectores % sobre filas				Total
	Sector Moderno	Sector Informal	Sector Agrícola	Sector doméstico	
Ninguno	15,8%	69,1%	1,1%	14,0%	100,0%
Primaria	25,8%	62,5%	,6%	11,2%	100,0%
Secundaria	44,6%	51,3%	,1%	4,0%	100,0%
Superior y postgrado	76,0%	23,6%	,1%	,3%	100,0%
	47,8%	46,9%	,2%	5,0%	100,0%
	% sobre columnas				Total
	Sector Moderno	Sector Informal	Sector Agrícola	Sector doméstico	
Ninguno	,4%	2,0%	6,0%	3,7%	1,3%
Primaria	14,0%	34,7%	61,2%	57,9%	26,0%
Secundaria	42,4%	49,7%	21,2%	36,7%	45,5%
Superior y postgrado	43,1%	13,6%	11,6%	1,6%	27,1%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En términos de la participación en el sector moderno de la economía, la capacitación nuevamente da una pista para políticas de corto plazo, en espera de una reforma del sistema. La capacitación (sumado a la educación formal) da un 33.8% más de probabilidades de participación en el sector moderno del empleo. Las probabilidades son mayores que para quienes tiene secundaria exclusivamente (Cuadro 7).

dmoder-2	Robust dF/dx	Std. Err.	z	P> z 	x-bar	[95%	C.I.]
dcapacit*	.3387009	.0094271	40.41	0.000	.045356	.320224	.357178
dsecund*	.1544673	.0035218	43.61	0.000	.442582	.147565	.16137
dsup*	.454242	.0052023	89.40	0.000	.179177	.444046	.464438
obs. P	.2156669						
pred. P	.1878387	(at x-bar)					

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1
z and P>|z| are the test of the underlying coefficient being 0

Es en términos de la probabilidad de mayores ingresos donde la educación superior se destaca sobre los otros niveles. Una persona con ese nivel tiene un 62.6% de probabilidades de obtener ingresos más altos que una persona con estudios primarios. La secundaria frente a la primaria implica un 16.3% de una probabilidad mayor. La capacitación da también mayores oportunidades de mejorar ingresos (Cuadro 8).

loging	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t 	[95% Conf.	Interval]
dcapacit	.2383869	.016658	14.31	0.000	.205736	.2710378
dsecund	.1635273	.0102208	16.00	0.000	.1434937	.1835609
dsup	.6268166	.0130504	48.03	0.000	.6012368	.6523965
_cons	4.810244	.0091097	528.04	0.000	4.792388	4.8281

Conclusiones desde la perspectiva de las políticas

Un mercado ocupacional que demanda solo parcialmente educación no es un estímulo para cambios significativos en el sistema educativo en su conjunto, aunque pueda generar cambios en unos cuantos segmentos del mismo, por ejemplo en el que ofrece capacitación, o en establecimientos educativos a que acuden personas de ingresos medios y altos. El sistema educativo está respondiendo a lo que le pide el mercado y éste no pide necesariamente calidad. Esto podría explicar el limitado apoyo social efectivo a la reforma por la calidad y en general, el reducido interés por el destino de la educación pública.

Un crecimiento significativo basado en ampliación del empleo podría generar trabajo para el capital humano formado que hoy va a empleos de baja calidad y con bajas remuneraciones. Sin renunciar a estrategias de mediano plazo, como la reforma por la calidad, es posible que en un marco de crecimiento económico basado en el empleo se logren acuerdos puntuales por el mejoramiento de la calidad educativa con actores claves como son los empresarios, por lo menos en aquellos aspectos que implican la vinculación entre educación y trabajo.

Por otro lado, si bien la reforma educativa por la calidad no alcanzó sus objetivos, logró crear conciencia en organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación respecto a la importancia de mejorar los aprendizajes de los alumnos.

Una lección de la reforma de los años 90 es que todo apoyo por parte de actores externos debería contribuir a fortalecer la institucionalidad y capacidad de conducción y regulación del Ministerio de Educación. Esto requiere fuertes competencias en manejo de conflictos y mediación por parte de los equipos que promueven las reformas para negociar con los diversos grupos de poder e introducir en el sistema político los acuerdos alcanzados en la sociedad civil. A su vez esto permitiría fortalecer el rol político del Ministerio y sentar las bases de una continuidad de la política orientada a la calidad de la educación, es decir convertirlas en políticas de Estado de largo plazo, más aún en un contexto donde se observa poco interés por parte de los gobiernos locales en asumir competencias educativas.

Bibliografía

- Araujo, María del Carmen (1998). *Gobernabilidad durante la crisis y política de ajuste*. Documento de Trabajo. No. 6. Quito: CORDES.
- Arcos, Carlos (1982). “El espíritu del progreso: los hacendados en el Ecuador del 900” en *Revista Cultura* No. 18. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____ (1998). “Demandas y conflictos sociales en el sistema político ecuatoriano”. Documento de Trabajo No. 10. CORDES: Quito, Ecuador.
- _____ (2001). *Ecuador: cooperación para el desarrollo. Balance de una década*. Quito: CEP, Abya Yala.
- Arcos, Cabrera C., y Vásconez Alison (2001). “Estudio Sectorial sobre el bachillerato en Ecuador: eficiencia, equidad y retornos”. Informe de consultoría: BID.
- Banco Mundial (1979). *Ecuador: Problemas y perspectivas del desarrollo*. Washington, D.C.
- _____ (1991). *Ecuador: Estrategias para el sector social en los noventa*. Washington D.C.
- _____ (1992). *Staff Appraisal Report*. Washington D.C.
- Bonilla, Adrián (1991). *En busca del pueblo perdido: diferenciación y discurso de la Izquierda Marxista en los sesenta*. Quito: FLACSO-AbyaYala.
- Burbano de Lara, Felipe (1997). *Antecedentes de la nueva democracia: la ilusión de los años 60 y 70*. Quito: CORDES.
- Cárdenas, José, C. (1953). *La economía y los problemas del desarrollo en el Ecuador*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central. Quito: Imprenta de la Universidad Central.
- Cliche, P. y García, F. (1994). *Escuela e indiamidad en las urbes ecuatorianas*. Quito: Abya Yala .
- Corrales, Javier (1999). *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. PREAL No. 14. Chile: Santiago de Chile.
- Delannoy, Françoise (1998). *Reformas en gestión educacional en los 90*, LCSHD Paper Series No. 21. The World Bank.

- Pedró, F., y Puig, I. (1999). *Las reformas educativas: Una perspectiva política y comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Freidenberg, F. y Alcántara Manuel (2001). *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. FLACSO: Ecuador.
- Gobierno del Ecuador. Plan Nacional de Descentralización. Junio 2 de 2002.
- Junta Militar de Gobierno (1963). *Mensaje al pueblo ecuatoriano*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- MEC, Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, APRENDO (1999), Resultados Nacionales de la aplicación de las pruebas APRENDO 1998 (Redes CEM del EB/PRODEC). MEC, Ecuador 1999.
- Mejía, Andrés (1998), *Partidos Políticos: el eslabón perdido de la representación*. Documento de Trabajo No. 5. Quito: CORDES.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992). *Política Pública*. Barcelona: Ariel.
- Montúfar, César (1990). "Del desarrollo al ajuste: análisis del proceso social ecuatoriano entre 1950 y 1980" en, *La crisis y el desarrollo social en el Ecuador*. Quito: DYA, Editorial El Conejo, UNICEF.
- Moreano, Alejandro (1987). "Universidad, crisis y reforma", en *Problemas Universitarios*. Cuadernos de Análisis No. 1. Quito: Ediciones CONUEP.
- Mosquera, Violeta (2002). *Los límites del Estado Neoliberal y la conflictividad en el sector público: El caso de la UNE (1979-1994)*. Tesis PUCE. Quito: Ecuador.
- Ojeda, S. Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Paladines, Carlos (1995). "Ecuador: historia de reformas educativas inconclusas", en CORDES, *Educación, crecimiento y equidad*. CORDES.
- _____ (1999). "Más allá de la utopía educativa moderna", en UCP MEC *Visión a Futuro de la Educación*. Quito: MEC.
- Parson. W. (1999), *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Elgar.

- Plaza L. Galo (1949). *Mensaje del Presidente Galo Plaza al Congreso de 1949*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Ponce, J. Juan (2000). *La educación básica en el Ecuador: problemas y propuestas de solución*. Documentos de Trabajo del SIISE No. 3. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Frente Social. Ecuador
- Salgado, Germánico y Santos Santiago (1998). *Problemas fiscales y gobernabilidad* Documento de Trabajo No. 8. Quito: CORDES.
- SIISE (2001). *Indicadores educativos*. SIISE Versión 2.0
- Simon, C. Farith (1999). "La educación en la Constitución ecuatoriana de 1998" en UCP MEC *Visión a Futuro de la Educación*. Quito: MEC.
- UNICEF-MEC (1990). "Informe de Evaluación Final de la Campaña Nacional de Alfabetización: Monseñor Leonidas Proaño". Quito: MEC-UNICEF.
- Verdesoto, Luis, (2001). *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*. Abya Yala. Quito
- Ycaza Cortés, Patricio (1992). "Lucha sindical y popular en el periodo de transición (1948-1970)" en Banco Central del Ecuador, *El Ecuador de la post guerra*. Quito: BCE.