

**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](http://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

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

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

# Currículo y pedagogía del bachillerato en el Ecuador

Juan Samaniego \*

## Introducción

El contexto en el cual se desarrolla el presente estudio está atravesado por la reciente emisión de un Decreto Ejecutivo que establece nuevas normas y lineamientos curriculares para el funcionamiento del bachillerato. En tal sentido, los problemas y limitaciones de este nivel que se exponen a continuación, se hallan vigentes y caracterizan la oferta educativa del bachillerato, aunque el marco normativo recientemente oficializado dé cuenta desde la perspectiva normativa de algunos de dichos problemas.

Por interés expreso del Ministerio de Educación de Ecuador, la cuestión central que guía el estudio es la identificación de pistas y recomendaciones para implantar la propuesta reciente de lineamientos generales de organización curricular del bachillerato, en un contexto institucional y social caracterizado por una débil participación y exigibilidad de la sociedad, gestión obsoleta y centralista y pérdida de objetivos y finalidades del bachillerato.

Interesa, por tanto, que el presente capítulo contribuya a orientar el proceso de reforma del bachillerato, en sus aspectos pedagógicos y curriculares, que el sistema deberá asumir y conducir. Un primer paso ha con-

---

\* Especialista en políticas y gestión de educación. Esta investigación se pudo realizar gracias al financiamiento otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el estudio sectorial sobre la educación secundaria en Ecuador.

sistido en la definición de normas que buscan proveer de coherencia a la administración y gestión curricular de la oferta de bachilleratos en el Ecuador.

Las recomendaciones que sugiere hacen relación con el mejoramiento pedagógico y curricular del bachillerato, a partir del desarrollo de cinco condiciones:

- centralizar al aprendizaje como columna vertebral y fin último,
- generar condiciones de equidad de oportunidades de acceso y permanencia en el nivel,
- impulsar estrategias de corresponsabilidad estado – sociedad respecto a la calidad educativa del bachillerato,
- impulsar sistemas permanentes de evaluación de logros, como estrategia de rendición de cuentas y,
- generar autonomía institucional y responsabilidad docente.

### ¿Sirve el bachillerato público en el Ecuador?

#### *El bachillerato: una vieja preocupación*

La preocupación por reformar el llamado Ciclo de Bachillerato no es nueva en el Ecuador. De hecho, desde finales de la década de los años ochenta se registran algunos estudios que dan cuenta de la urgente necesidad de enfrentar los problemas que dicho ciclo había acumulado.

En 1990, el propio Ministerio de Educación realizó un estudio sobre el currículo del ciclo diversificado. Entre otros aspectos, dicho estudio señala que “durante los últimos diez años se muestra una reiteración permanente de planes de estudio desajustados de la realidad económica; insuficiente apoyo técnico-administrativo; creación indiscriminada de bachilleratos y establecimientos; incumplimiento de planes de estudio e inexistencia de planificación adecuada del ciclo” (Rivera, 1990).

Constataciones similares propone un estudio sobre educación y desarrollo realizado con el auspicio de la GTZ en 1992, en el cual se señala que “el ciclo diversificado tiene un doble objetivo: preparar para estudios

superiores y para insertarse en la vida productiva. Existen evidencias sobre resultados no significativos del ciclo y es generalizada la opinión de que no cumple sus objetivos” (Rivera, 1992).

En la misma línea, el documento sobre la situación de la educación en Ecuador, preparado en 1993 en el marco de la Primera Jornada Parlamentaria de Educación y Desarrollo, señala que el mayor problema del Bachillerato en Ciencias es que “el egresado no está preparado para insertarse en el mundo laboral y está insuficientemente habilitado para seguir estudios superiores” (Congreso Nacional, 1993).

Los textos señalados muestran una vieja preocupación por reformar el bachillerato, la cual se mantuvo durante toda la década de los noventa, sin definiciones concretas de políticas de reforma del nivel. Recién en el presente año, el Ministerio de Educación define un nuevo marco de organización curricular del bachillerato a nivel normativo; su aplicación constituye el reto para los próximos años.

### *Finalidades cuestionadas, magros resultados*

Pese al conjunto de preocupaciones sobre la urgente necesidad de reformar el bachillerato ecuatoriano, la estructura y gestión del mismo se han mantenido intocadas, sin articulaciones necesarias y ahondando la inequidad social respecto a oportunidades de aprendizaje. Muestra de ello es el funcionamiento de una doble modalidad de especialización -eje vertebrador del modelo- cuyos resultados cuestionan de raíz la manera como funciona esa doble finalidad del bachillerato.

En efecto, las finalidades y estructura de la oferta regular actual del bachillerato ecuatoriano responden al modelo implantado y generalizado en buena parte de la región, que actualmente se halla en cuestión.

En general, los modelos instalados en la región muestran que “el objetivo de la educación técnica era crear una rama de educación media que desviara el incremento de la matrícula de la educación secundaria académica, que evitara así la coexistencia de la demanda social por carreras universitarias tradicionales, y al mismo tiempo formara recursos humanos para la industria reciente (...) con el transcurso del tiempo esos fines ins-

titucionales se fueron modificando; las escuelas técnicas de mejor calidad vieron altos porcentajes de sus egresados continuar con la educación superior, y los cursos de formación profesional tendieron a especializarse brindando mayores calificaciones a trabajadores urbanos ya empleados” (Gallart, 1998).

Si la propia estructura de oferta curricular está seriamente cuestionada, sus resultados no hacen más que profundizar tal cuestionamiento. Más de la mitad del grupo de edad 15 –17 está sometido a renunciar al bachillerato, sea por su situación de trabajadores tempranos y/o por la inflexibilidad de la oferta educativa. Quienes logran cursar el bachillerato, están condenados a debatirse en la tensión entre aquello que demanda el trabajo y la universidad y lo que efectivamente entrega el bachillerato en cuanto a conocimientos, habilidades y competencias. Resultado de ello es la profunda inequidad que presenta el bachillerato ecuatoriano.

Los contenidos del bachillerato están también cuestionados. La tendencia que actualmente se observa es una decreciente oferta de bachilleratos -generalmente particulares- con aceptables niveles de calidad. En tal sentido, cada vez es menor el número de bachilleres con conocimientos, destrezas y habilidades pertinentes y significativas. Dicho de otra manera: el bachillerato ecuatoriano acentúa la inequidad de acceso a aprendizajes de calidad.

### *Debate y perspectivas de la reforma del bachillerato*

A inicios de los años noventa se vislumbró en el contexto del debate regional sobre educación, la disconformidad general respecto al cumplimiento de las funciones del bachillerato: la política-propedéutica-social y la profesionalizante (Braslavsky, 1998).

Es un lugar común de consenso que “la educación media o secundaria en América Latina debería revisar qué se entiende por formación general, desembarazándose de su identificación con el acceso a catálogos de información, con el dominio verbalista de contenidos librescos y con el estudio memorístico, lo cual afectaría a los tradicionales bachilleratos humanísticos.

Por otra parte y por varias razones, debería desembarazarse de la pretensión de “profesionalización”. En primer lugar, porque “la formación para un puesto de trabajo no sería la más adecuada para enfrentar los desafíos de la transformación productiva contemporánea, asociada a la introducción y desarrollo de nuevas tecnologías y a sus implicaciones para la integración laboral y social (...) lo que demandaría cada vez más competencias correspondientes a trabajadores polivalentes, con capacidad de resolver problemas, tomar decisiones y trabajar en equipos” (Braslavski, 1998).

El debate sobre el tema de las perspectivas de la educación, ha logrado consensos importantes en la región, alrededor de los planteamientos levantados por UNESCO en 1996, a través de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI.

Los cuatro pilares de la educación que define dicha Comisión se refieren al desarrollo de valores, capacidades y habilidades para aprender a conocer, a hacer, a vivir con los demás y a ser (UNESCO, 1996), los cuales cuestionan de raíz el bachillerato ecuatoriano<sup>1</sup>. Como se verá en los próximos apartados, las deficiencias en cuanto estructura curricular, formación de docentes, gestión escolar, entre otras, han traído consigo que aquellos *pilares de la educación* no encuentren base y sostenimiento en la actual oferta del bachillerato ecuatoriano.

El exacerbado enfoque de especialización que ha caracterizado y caracteriza la actual oferta de bachillerato, ha significado, entre otras causas, mermar el desarrollo de capacidades para aprender durante toda la vida, pues la fragmentación del conocimiento en diversidad de asignaturas ha alimentado prácticas pedagógicas repetitivas antes que integradoras. Así, el bachiller ecuatoriano no logra interactuar con una realidad caracterizada por “un conjunto de mutaciones que hacen de la educación a lo largo de toda la vida cada vez más necesaria” (UNESCO, 1996: 112).

Superar los cuestionamientos a las finalidades del bachillerato significa repensar su pertinencia, en el contexto de los requerimientos del apren-

---

1 El propio documento oficial de Lineamientos Curriculares del Bachillerato en Ecuador establece que los bachilleres no han desarrollado “capacidad para pensar bien, de acuerdo a lo que les corresponde por edad; capacidad para aprender; capacidad para ser productivos; capacidad para trabajar autónomamente; capacidades para trabajar en grupo y para integrarse como ciudadanos responsables en la sociedad” (MEC, 2001).

dizaje y las cambiantes competencias del trabajo, y su sentido reproductivo de cultura y de formación en valores<sup>2</sup>. Superar tales cuestionamientos significa, además, considerar que la relación unívoca colegio - mundo laboral no constituye un parámetro para definir las finalidades del bachillerato. "Los sistemas educativos no son sólo piezas al servicio de la economía, del consumo o del progreso material, sino medios que deben ayudar al desarrollo en plenitud de las potencialidades humanas. En particular, la expansión del conocimiento que caracteriza el ingreso de la humanidad al tercer milenio y que está ya impactando profundamente los sistemas educativos, debe inscribirse en este horizonte de integralidad y responsabilidad" (Pronunciamiento Latinoamericano sobre Educación para Todos, 2001).

El debate regional, además, ha introducido la necesidad de identificar enfoques más globales sobre la educación para superar la implantación de estrategias fundadas únicamente en la capacitación docente y los materiales educativos. El incumplimiento de metas de acuerdos internacionales y los escasos resultados de los proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación implantados en la región, lo corroboran. Un enfoque más global sobre educación demanda la necesidad de involucrar nuevos actores, escenarios y perspectivas al tema de la educación<sup>3</sup>.

En el contexto de lo hasta ahora señalado, conviene identificar algunos ámbitos que, a nuestro juicio, la reforma del bachillerato ecuatoriano requiere abordar, en el marco de las lecciones aprendidas de experiencias de otros países, de su propia práctica y de lo dispuesto en los lineamientos curriculares para el bachillerato definidos por el Ministerio de Educación :

- 2 El nuevo marco de lineamientos curriculares para el bachillerato aprobado en agosto de 2001, introduce las propuestas de bachillerato general y bachillerato técnico polivalente a la estructura actual de la oferta. Aborda el tema de valores como una asignatura y prioridad transversal del bachillerato.
- 3 s"Desarrollar y cambiar la educación implica pensar y hacer las cosas de otro modo a todos los niveles: gobierno, sociedad civil, agencias internacionales. Calificar y propiciar formas más significativas de participación ciudadana en educación, ejercer y reclamar a otros el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, repensar los parámetros y mecanismos desde los cuales se viene ensayando el cambio educativo así como la cooperación internacional en este terreno: todos estos son temas claves de la agenda educativa de la época" (Torres, Rosa María, 2001).

- **Centrar al aprendizaje como finalidad del bachillerato.-** En tal sentido, subordinar el conjunto de aspectos que interactúan en el qué hacer educativo a los requerimientos de desarrollo de competencias para aprender durante toda la vida. Los requerimientos de la sociedad contemporánea, del mundo del trabajo y del ejercicio de ciudadanía, cuestionan la incapacidad del bachillerato para promover jóvenes con conocimientos, capacidades y habilidades que les permitan forjar proyectos de vida fundados en la capacidad de aprender permanentemente.  
La reforma del currículo, la formación y capacitación de docentes, los recursos educativos, las estrategias pedagógicas, la evaluación, constituyen aspectos clave de este ámbito.
- **Promover corresponsabilidad social por la calidad del bachillerato.-** El desarrollo de capacidades para aprender desbordan el ámbito escolar y convocan otros espacios e interrelación de distintos actores. La importancia de generar formas de participación del conjunto de la sociedad en aquellas decisiones y procesos para mejorar la calidad del bachillerato (y de toda la educación) constituye un eje vertebrador de la reforma de este nivel.
- **Generar condiciones que garanticen equidad de oportunidades de acceso y permanencia en el bachillerato.-** Una de dichas condiciones constituye la capacidad del sistema por flexibilizar el currículo y ampliar modalidades, de acuerdo a las condiciones y características de la población joven del país. En el Ecuador, más de la mitad de jóvenes entre 15 y 17 años no cursa el bachillerato.
- **Promover sistemas de evaluación y rendición de cuentas.-** Una condición importante para promover capacidades de aprendizaje permanente y durante toda la vida, es el desarrollo de estrategias de rendición de cuentas y de exigibilidad ciudadana a favor de la calidad educativa. Desde esta perspectiva, un factor sustancial que requiere integrarse a la reforma del bachillerato es su capacidad de renovarse en función a resultados, lo cual conlleva la implantación de sistemas de evaluación y rendición de cuentas, con participación del estado y la sociedad civil.

- Generar condiciones para la autonomía institucional.- Las llamadas *estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación básica* han probado que los procesos de cambio requieren construirse y sostenerse desde la propia institución escolar. Tal constatación es extensible también al bachillerato. En tal sentido, se requiere avanzar hacia el desarrollo de capacidades institucionales de gestión, toma de decisiones, innovación y control de desempeño docente, evaluación y rendición<sup>4</sup>.

El mejoramiento de la calidad del bachillerato requiere “intervenciones” que aborden las preocupaciones tradicionales (capacitación docente, textos, infraestructura) y, a la vez, las desborden. Las experiencias del propio país en materia de educación básica muestran que la sola capacitación, dotación de textos e infraestructura no resuelven por sí solas, el problema de la deficiente calidad del nivel.

Se trata, entonces, de integrar a la discusión sobre la calidad del bachillerato, otros elementos que tienen que ver, como se ha dicho, con responsabilidad social, evaluación y rendición de cuentas (inexistente en el bachillerato ecuatoriano), autonomía institucional y resignificación del valor de la capacidad de aprender durante toda la vida.

## Caracterización del bachillerato

### *Estructura general y oferta regular*

En el período lectivo 2001-2002 funcionaron en el Ecuador 3.486 planteles o colegios de nivel medio (SINEC 2003) que ofertaron distintas modalidades y especializaciones de bachillerato y atendieron a 980.213 jóvenes, quienes representaron el 51% de la población comprendida entre 12 y 17 años.

La estructura básica organizacional y curricular que rige dicha oferta responde a la normativa vigente desde 1983. En efecto, la Ley de Educa-

---

4 Este aspecto tiene importancia en el contexto de debate actual sobre la descentralización del sistema educativo en el Ecuador.

ción que norma el sistema educativo establece dos subsistemas: escolarizado y no escolarizado.

El subsistema escolarizado, a su vez, integra la educación regular, compensatoria y especial. La educación regular se somete a disposiciones sobre límites de edad, secuencia y duración de niveles. La integran los niveles preprimario, primario y medio. El medio, a su vez, comprende tres ciclos: básico (tres años), diversificado (tres años) y de especialización.

Esta organización que rige la oferta de educación regular se encuentra plenamente cuestionada. En efecto, desde 1996 se está reorganizando el subsistema, lo cual no ha tenido aún su correlato en los marcos normativo y legal. Al respecto, la reforma curricular vigente desde 1996 dispone un nuevo esquema secuencial, en el cual se integran los niveles preprimario, primario y el ciclo básico del nivel medio para conformar la llamada *educación básica*. Tal disposición de reorganización curricular no tiene, por ahora, su correlato en el marco normativo vigente.

Cuando se planteó la reforma a la Ley de Educación propuso un esquema organizacional distinto. Se planteó la siguiente estructura académica de educación formal: educación inicial, educación básica obligatoria de diez años y bachillerato de tres años de duración. En tal sentido, legitima la propuesta de la Reforma Curricular de la educación básica.

Si bien en el contexto actual se han levantado propuestas de cambio y ajuste normativo del bachillerato<sup>5</sup>, la oferta masiva está estructurada de la siguiente manera:

---

5 Más adelante en este estudio se describe y analiza un reciente Decreto Ejecutivo que establece los lineamientos curriculares para el bachillerato, con lo cual, los planes y programas que actualmente se ofertan, entran en cuestión y reforma.

Cuadro 1

**Tipos de bachilleratos<sup>6</sup> (oferta actual)**

Bachillerato en Ciencias	Bachillerato Técnico	Bachillerato en Artes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bachiller general en ciencias.</li> <li>- Bachiller en Ciencias co especializaciones en Física y Matemática, Química y Biología y en Ciencias Sociales.</li> <li>- Bachilleratos Técnicos – Humanísticos que combinan las especializaciones con auxiliares del trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bachillerato Agrícola con especializaciones en Pecuaria, Agropecuaria y Administración de Granjas.</li> <li>- Bachillerato Industrial con especialización , entre otras, en mecánica industrial , automotriz y electricidad.</li> <li>- Bachillerato en Comercio y Administración con al menos ocho especializaciones.</li> <li>- Bachillerato técnico polivalente .</li> <li>- Bachillerato en Informática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bachilleratos en Música, Teatro, Danza, entre otros.</li> </ul>

La educación de nivel medio privada en el Ecuador atiende al 27% del total de la matrícula del nivel y la pública al 73%. Del total de matriculados en el bachillerato regular, el 51% corresponden a especialidades de ciencias y 49% al bachillerato técnico (Ministerio de Educación-SINEC, 2003).

La proliferación de bachilleratos en el Ecuador ha devenido de una creciente ingobernabilidad por parte del Ministerio de Educación. En efecto, buena parte la amplísima oferta de especializaciones de bachillerato no se fundamenta en requerimientos y demandas particulares y carecen de un sistema de seguimiento y evaluación de resultados.

*Otras modalidades de oferta*

Las modalidades de oferta del bachillerato son fundamentalmente regulares y presenciales. Del total de establecimientos de nivel medio, el 85% son presenciales diurnos y vespertinos y el 15% son presenciales nocturnos (MEC-SINEC, 2003).

Si bien no existen estudios sobre la calidad del servicio en colegios

6 Ministerio de Educación (2001).

nocturnos, varias evidencias permiten constatar que la calidad pedagógica y pertinencia de contenidos en dichos colegios es notoriamente más baja que la de colegios matutinos y vespertinos.

Los colegios con jornada nocturna atienden al 10% de alumnos y alumnas matriculados en el nivel medio. El promedio de estudiantes por profesor en los colegios nocturnos es de 9 (MEC-SINEC, 2003), mientras que en los matutinos y vespertinos es de 13 (MEC-SINEC, 2003). Un total de 95.182 alumnos y alumnas de nivel medio estudian en colegios nocturnos, los cuales representan el 83% del total de alumnos que estudian a nivel nacional en jornada nocturna.

El sistema, además, oferta modalidades de bachillerato semipresenciales y a distancia, las cuales atienden fundamentalmente a jóvenes y adultos que por diversas razones, principalmente laborales, no pueden escolarizarse en colegios regulares<sup>7</sup>. La matrícula de alumnos de entre 12 y 17 años de dichas modalidades es sumamente baja. El currículo de éstas se desarrolla a través de clases radiales a distancia, uso de textos autoinstruccionales y reuniones presenciales semanales con monitores.

### *Planes y programas*

Si bien han proliferado reformas a los planes y programas, en especial en instituciones particulares, los vigentes constituyen el referente principal de organización curricular de los colegios de bachillerato.

Los planes para el bachillerato en ciencias identifican dos niveles:

- Cultura General, que integra seis asignaturas<sup>8</sup> obligatorias para las tres especializaciones (Física-Matemáticas, Biología y Ciencias Sociales) y,
- Especialización, que integra ocho asignaturas<sup>9</sup> obligatorias para cada

---

7 No se dispone de cifras actualizadas de matrícula. Los principales programas a distancia de secundaria de adultos están regentados por la Iglesia: Fé y Alegría y Sistema CRECERA.

8 En cada año se abordan seis asignaturas, entre Literatura General, Historia General, Geografía Económica General y del Ecuador, Cívica, Lógica y Ética, Problemas Filosóficos, Psicología General, Idioma extranjero, Educación Física.

especialización.

Una breve revisión de la carga horaria permite constatar que áreas como comunicación e idioma extranjero (inglés) cubren dos períodos semanales, cuando el debate en la región sugiere la importancia de consolidar capacidades fundamentales para el aprendizaje permanente: “Las escuelas de educación secundaria debieran prestar particular atención a las habilidades en comunicación, matemáticas y ciencias que son comunes a muchas oportunidades de trabajo o a la educación en un nivel superior” (Shiefelbein, 1995).

Los planes y programas que actualmente oferta el bachillerato en ciencias, están integrados por 14 asignaturas por año. La fragmentación es absolutamente irracional. Proliferan asignaturas de dos horas semanales (todas las de Cultura general y algunas de Especialidad), lo cual ha sido cuestionado permanentemente en el debate regional. El siguiente cuadro ilustra lo señalado:

---

9 Entre otras, Matemáticas, Física, Química, Anatomía, Literatura, Historia de Límites del Ecuador, Elementos de Economía, Biología. Se distribuyen según la especialización.

Cuadro 2 Estimación de horas anuales de clase 5to. Curso especialización Química-Biología		
Asignatura	Horas semanales	Estimación Anual*
Química	6	180
Biología	5	150
Matemáticas	2	60
Física	2	60
Anatomía, fisiología e higiene humanas	2	60
Bases biológicas de la psicología	2	60
Laboratorio	2	60
Investigación	1	30
Literatura	2	60
Historia General	2	60
Geografía económica general y del Ecuador	2	60
Psicología general	2	60
Idioma extranjero	2	60
Educación Física	2	60
Asociación e Clase	1	30
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>1050 horas</b>
*Estimación: 30 semanas de clase al año, que representa el 75% de lo establecido a nivel normativo.		

La caótica e ineficiente gestión pedagógica al interior de los establecimientos, ha traído consigo que los contenidos de los programas no se renueven y tomen cuerpo en estrategias autoritarias y verticales. Persisten prácticas repetitivas y puramente trasmisoras. (Samaniego, 2000).

Las reformas a los planes y programas autorizados por el Ministerio de Educación se han concentrado en dos modalidades: redes de colegios aliados alrededor de un modelo curricular distinto y, experiencias institucionales particulares que atienden a la población con capacidad de pago. Según estimaciones, al menos el 70% de jóvenes asisten a colegios que desarrollan los planes y programas vigentes, sin reformulación importante.

## Problemas del bachillerato

### *Ámbitos de análisis*

Con la finalidad de sistematizar las recomendaciones que recoge el presente estudio, los problemas del bachillerato referidos a aspectos pedagógicos y curriculares, se los ha organizado en cinco ámbitos de análisis, los mismos que constituyen ejes importantes de la construcción de condiciones para el aprendizaje durante toda la vida como misión del bachillerato.

Dichos ámbitos, enunciados anteriormente, tienen distintos niveles de expresión como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 3 Ámbitos para la identificación de problemas del bachillerato	
Ámbito	Nivel de expresión
Centralidad del aprendizaje Importancia de los aprendizajes y de la capacidad de aprender durante toda la vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertinencia del currículo</li> <li>- Formación y capacitación continua de docentes.</li> <li>- Uso y calidad de recursos educativos.</li> <li>- Capacidades pedagógicas institucionales (centro educativo)</li> <li>- Resultados educativos..</li> </ul>
Participación Corresponsabilidad social por la calidad y equidad del bachillerato.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de distintos actores en decisiones educativas.</li> <li>- Coordinación entre políticas educativas y desarrollo local.</li> <li>- Rol de la sociedad civil en acciones de mejoramiento de la calidad docente.</li> <li>- Articulación Universidad – Bachillerato / Empresa.</li> </ul>
Equidad Articulación entre modalidades de oferta de bachillerato y requerimientos de los jóvenes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidad de la oferta de bachillerato, según características situacionales de los jóvenes y su inserción en el mundo laboral.</li> </ul>
Evaluación Capacidad permanente del sistema de rendir cuentas y superar problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionamiento de un sistema de evaluación continua, con responsabilidades de rendición de cuentas, a nivel nacional e institucional.</li> </ul>
Gestión Capacidad de gestión pedagógica, administrativa y financiera autónoma.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión por resultados.</li> <li>- Eficiencia administrativa.</li> <li>- Transparencia.</li> <li>- Políticas de estímulos por desempeño.</li> <li>- Trabajo en equipo.</li> </ul>

El siguiente cuadro muestra algunos problemas, a modos de indicadores, del bachillerato ecuatoriano, en relación a los ámbitos definidos:

Cuadro 4 Problemas fundamentales del bachillerato	
Ámbito	Problemas (indicadores)
Importancia y centralidad del aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si bien no se han realizado estudios de medición de logros de aprendizaje, existen datos suficientes para afirmar que el perfil de los bachilleres en el Ecuador no responde a "las exigencias de la sociedad actual ni a las del próximo siglo" (MEC-CNE, 1998).</li> <li>- Subsiste una oferta vocacional y otra académica. El sistema no ha logrado encaminar estrategias para resolver la ambigüedad del doble objetivo del bachillerato. El marco normativo expedido recientemente no resuelve tal ambigüedad.</li> <li>- Estudios realizados (MEC-CNE, 1998), enfatizan la inadecuada formación de las universidades, entidades responsables de la preparación de profesores de nivel medio, lo cual ha devenido en prácticas pedagógicas sin fundamentos científicos que alientan la <i>transmisión</i> de contenidos antes que su construcción. Tal situación se agudiza en los colegios fiscales (60% de matrícula), que disponen de escasos recursos y materiales educativos. El 28% de profesores de nivel medio no tienen título docente (MEC-SINEC, 2003).</li> <li>- Los planes y programas vigentes rigen desde 1979. Establecen un exceso de asignaturas y sus contenidos no han sido revisados. Pese a que en 1989 se estableció la posibilidad de que los colegios puedan revisar y organizar sus planes de estudio, de acuerdo a requerimientos particulares, la mayoría de establecimientos trabajan con los planes y programas vigentes.</li> <li>- Los recursos educativos (materiales, acceso a tecnología) acentúan más la inequidad del bachillerato ecuatoriano: un sector de colegios particulares concentra recursos probados de aprendizaje, a diferencia de buena parte de colegios públicos de bachillerato en ciencias que carecen de los más elementales sistemas, entre otros, de informática.</li> </ul>
Corresponsabilidad y equidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A excepción de algunas experiencias importantes, en general, la universidad ecuatoriana no participa de procesos de capacitación de docentes. El Ministerio de Educación concentra tal responsabilidad.</li> <li>- El sistema carece de instancias de participación de otros actores de la comunidad educativa: universidades, ONGs, sectores de la producción, movimientos sociales, en políticas y decisiones que atañen al bachillerato.</li> </ul>

	<p>- La oferta actual de bachilleratos en el Ecuador no permite ampliar la cobertura. En efecto, solo el 51% de jóvenes de entre 12 y 17 años están matriculados en el nivel medio y buena parte de ellos en el ciclo básico, lo cual permite inferir que una mayoría de jóvenes entre 15 y 17 años no están cursando el bachillerato. Dicha población, sin embargo, tiene pocas posibilidades de reescolarización por cuanto el nivel no oferta modalidades flexibles que se ajusten, entre otras, a las posibilidades y requerimientos de los y las jóvenes que, al abandonar sus estudios, se insertan en el mundo del trabajo.</p>
<p><b>Gestión</b></p>	<p>- La estructura administrativa de seguimiento y control de la oferta de bachillerato es difusa, compleja y burocrática. Cinco direcciones nacionales del Ministerio de Educación y Cultura constituyen el <i>gobierno</i> del bachillerato, sin coordinación entre ellas y con superposición de funciones (MEC-CNE, 1998). Ellas son: Educación Popular Permanente, Educación Técnica, Educación Bilingüe, Dirección de Currículo y Dirección de Cultura.</p> <p>Los colegios requieren mantener relación <i>técnica</i> y de control con tres direcciones nacionales ministeriales, lo cual ha devenido en limitados procesos de seguimiento, evaluación de resultados y una muy débil asistencia técnica. Dichas direcciones son: planeamiento, currículo y mejoramiento profesional. Los colegios técnicos tienen su propia instancia de nivel central: Dirección de Educación Técnica.</p> <p>- La capacidad de gestión pedagógica y toma de decisiones respecto al control y estímulos docentes, es muy limitada en los colegios públicos de bachillerato. La supervisión actúa en función de control antes que de apoyo pedagógico.</p> <p>- Los colegios públicos carecen de profesionales especializados para brindar asistencia técnica permanente a los maestros.</p>
<p><b>Evaluación</b></p>	<p>- El Bachillerato ecuatoriano carece de un sistema permanente de evaluación de políticas y logros académicos y de sistemas de gestión pedagógica e institucional.</p> <p>- Hay una débil interlocución entre sistema educativo y sociedad (nacional y local), respecto a transparencia de resultados y participación en decisiones y estrategias de política y mejoramiento del bachillerato ecuatoriano.</p>

A continuación se propone una revisión más detenida de los problemas del bachillerato referidos en el cuadro anterior y que directamente tienen que ver con los aspectos pedagógicos y curriculares de oferta actual:

### *Currículo*

Varios estudios convienen en señalar la desactualización y poca pertinencia de los planes y programas de estudio vigentes desde 1978<sup>10</sup>, en particular los de las especializaciones de Físico-Matemáticas, Química-Biología y Ciencias Sociales. En general, las instituciones educativas no han revisado ni actualizado los planes de estudio cuyos contenidos han perdido relevancia y significación. Existen normas legales que alientan el desarrollo y adecuación de currículos institucionales, enmarcados en los lineamientos nacionales. Buena parte de los colegios no han desarrollado currículos institucionales y, por ende, se acogen —con mínimas variantes intrascendentes— a los planes y programas vigentes desde 1978, fundamentalmente por las limitadas capacidades institucionales de gestión y asistencia pedagógica.

Si bien no existen pruebas nacionales de medición de logros, informes consultados sostienen que “los estudiantes no disponen de habilidades para pensar bien, aprender, ser productivo, trabajar autónomamente y en grupo, e integrarse como ciudadano responsable en la sociedad. Constan, además, que “solo una pequeña minoría de estudiantes y egresados del bachillerato se ubican en la etapa de pensamiento lógico-formal” (MEC- CNE, 1998).

La actual oferta de bachillerato no está articulada a las demandas de requerimientos ocupacionales y a los de educación superior. El sistema educativo no ha generado un proceso de discusión de dicha articulación que permita normar lineamientos que promuevan la pertinencia de la oferta. El marco normativo vigente desde hace tres meses, como se verá más adelante, contribuye a mermar dicha desarticulación.

La oferta de especializaciones con que cuenta actualmente el bachillerato no estimula el crecimiento de cobertura. No existen en el sistema educativo propuestas curriculares flexibles que alienten la continuación de estudios posteriores a la educación básica.

---

10 Los planes vigentes establecen 10 asignaturas de cultura general y 8 asignaturas para cada una de las especializaciones. Un promedio de hasta 15 asignaturas deben aprobarse por año.

### *Formación y capacitación de docentes*

De acuerdo a un último estudio realizado por el Ministerio de Educación, la “formación del docente en los científico y tecnológico es muy limitada (...) la mayoría de maestros del bachillerato trabajan con modelos pedagógicos tradicionales y el quehacer didáctico se orienta fundamentalmente a fiscalizar, sancionar y calificar al estudiante antes que a promover el descubrimiento y la elaboración de sus conocimientos” (MEC-Reforma del bachillerato, 1998).

No existen evaluaciones en el país sobre la situación de la formación de docentes de nivel medio (bachillerato). En general, los currículos de formación que ofertan las universidades, a través de sus facultades de Ciencias de la Educación, enfatizan en el desarrollo de didácticas de carácter instrumental y casi nada en lo referente al tema de los fundamentos pedagógicos y procesos de aprendizaje, de acuerdo a reflexiones y debates contemporáneos.

El estudio realizado por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación en 1998 sostiene que el inadecuado ejercicio docente es “uno de los principales nudos críticos del sistema educativo, causado por múltiples sub-problemas, que van desde una miserable remuneración, hasta una creciente desvalorización de la profesión.

Además, se subraya la debilidad pedagógica, científica y tecnológica del docente” (MEC- Síntesis de reformas de bachillerato, 1999).

La formación de docentes para bachillerato es responsabilidad de universidades públicas y privadas. Las públicas acreditan a la mayor parte de profesores de nivel medio. La composición de docentes según el tipo de sostenimiento institucional permite constatar que las universidades públicas forman la inmensa mayoría de docentes de colegios públicos.

Experiencias de reforma curricular en universidades como la Central de Quito, que concentra la matrícula mayor entre las Facultades de Ciencias de la Educación del país, no ha sido aún evaluada. Su plan de estudios propuesto para el etapa de reforma (1996-2000) (Universidad Central del Ecuador, 1997) define asignaturas clasificadas en tres áreas:

científica – tecnológica, socio educativa y de especialización<sup>11</sup>. Una revisión de los contenidos de las asignaturas permite constatar limitadas visiones en torno a corrientes actuales de pensamiento pedagógico y a nuevos enfoques en torno al desarrollo del aprendizaje. Por ejemplo: el enfoque sobre el estudiante en las asignaturas pertinentes, no integra marcos conceptuales actuales referidos a temas de identidad y cultura juveniles, elemento fundamental para la comprensión de la juventud como actor social.

Resulta notorio que frente a la constatación de los bajos hábitos de lectura del bachiller ecuatoriano, las estrategias pedagógicas en facultades de formación de docentes no integren el desarrollo lector. Consultas realizadas por empresas de distribución de libros han constatado el bajo nivel lector de los estudiantes que se forman para maestros.

Los establecimientos educativos en el Ecuador no han desarrollado procesos de designación de maestros y maestras de acuerdo a perfiles y calificación profesional. Posiblemente la prohibición de nominar profesores de nivel medio sin título pedagógico ha mermado los niveles de calidad de algunas instituciones educativas que han contado con buenos profesionales en el ejercicio docente, sin título que los habilite para tal efecto, a sabiendas que la formación docente es de muy mala calidad.

Por último, los programas de capacitación docente promovidos desde el Ministerio de Educación, acusan problemas de desactualización y de obsoletas metodologías de capacitación.

### *Gestión pedagógica*

Un problema fundamental de los colegios de bachillerato tiene que ver con sus capacidades de desarrollo pedagógico y sostenimiento de innovaciones. Los colegios no disponen de un equipo pedagógico solvente que desarrolle acciones de seguimiento, acompañamiento docente y asistencia técnica en el aula. Tal situación, entre otros factores, ha determinado que

---

11 Las asignaturas de “tronco común” del ciclo de licenciatura son Psicología Educativa, Investigación, pedagogía, Filosofía de la Educación, Currículo, Evaluación, Administración Educativa, problemas del Ecuador y América Latina, Problemas del mundo contemporáneo, Lenguaje y Comunicación.

no se desarrollen procesos de control de desempeño y evaluación de logros al interior de los establecimientos educativos, especialmente fiscales.

El sistema no alienta políticas de estímulos a la realización de innovaciones con resultados visibles; tampoco promueve que decisiones respecto a sanciones por incumplimiento docente puedan ser tomadas de manera eficaz y sin trámites burocráticos. Tal situación ha generado que muchos procesos de cambio emprendidos en el ámbito institucional no sean sostenibles.

Por último, el bachillerato no cuenta con estándares de calidad ni con un sistema nacional de medición de logros que permitan identificar fortalezas y debilidades curriculares que fundamenten políticas de mejoramiento permanente de la calidad, formación y capacitación de docentes y de articulación con los requerimientos del mundo del trabajo y los estudios superiores.

### *Clima pedagógico institucional*

Buena parte de las instituciones educativas públicas del Ecuador son colegios con varias décadas de funcionamiento. Muchos de ellos mantienen formas autoritarias de relación maestro – alumno, así como ausencia de espacios de participación de padres de familia y alumnos en los procesos, por ejemplo, de construcción colectiva de normas. Programas de formación en valores para el ejercicio de la ciudadanía son escasos en la oferta institucional.

Un problema importante de los colegios de bachillerato público y particular es la falta de recursos y materiales educativos y de tecnologías para el aprendizaje. La normatividad existente contribuye a que recursos como laboratorios, fondos bibliográficos, materiales didácticos sean subutilizados por cuanto los rectores aparecen como responsables directos frente a procesos de contraloría fiscal. Muy pocos colegios cuentan con servicios de computación e internet a los que los alumnos y alumnas accedan con facilidad.

A todo esto es necesario agregar la proliferación de textos y manuales escolares absolutamente desactualizados y pedagógicamente pobres que son utilizados por buena parte de estudiantes de bachillerato. Un estudio

reciente (Samaniego, 2000) muestra que al menos el 70% de alumnos y alumnas de bachillerato utilizan textos de Literatura cuya estructura pedagógica y contenidos tienen profundas deficiencias que atentan contra el desarrollo de destrezas de comprensión lectora y, por ende, del placer por la lectura.

En términos generales, las instituciones educativas no han implementado ambientes pedagógicos adecuados para el desarrollo de los aprendizajes de los y las estudiantes. Se constatan deficiencias en procesos de evaluación, construcción de aprendizajes y acceso a recursos y materiales educativos adecuados, lo cual ha traído consigo que la cotidianidad al interior de las instituciones esté marcada por el culto a la normatividad (reglamentos, inspectores, normas inadecuadas) antes que por la motivación y promoción del aprendizaje<sup>12</sup>.

### *Vínculos con la educación básica y universitaria*

Respecto a las finalidades del bachillerato en Ecuador, varios estudios<sup>13</sup> concuerdan en señalar que el doble objetivo de este nivel: preparar para los estudios superiores y para el trabajo, no se cumple.

Existen problemas graves respecto a la articulación entre el bachillerato y la universidad. De acuerdo a información disponible, se constata que del 100% de graduados cada año sólo el 6% ingresa a las universidades, de los cuales logra graduarse el 1%, lo cual no solo cuestiona la calidad del bachillerato sino al proceso de formación vocacional de los estudiantes.

Un análisis realizado por la Universidad Central del Ecuador en 1998 (Universidad Central, 1998) concluye que sólo el 47% de los y las estudiantes de primer año de 10 facultades, matriculados en el período 1997-1998, son promovidos a segundo año. El 31% deserta y el 22% repite. En la mayoría de facultades investigadas el porcentaje de promovidos es

---

12 Al respecto, algunos expertos señalan que "las experiencias en las escuelas secundarias deberían estar vinculadas con la vida diaria y con el mundo del trabajo para complementar la introducción gradual de la educación activa y participativa así como para facilitar la transición al mercado de trabajo" (Shibelbein, 1995).

13 Ver Rivera, 1990 y 1992.

mayor entre estudiantes provenientes de colegios particulares.

El sistema se encuentra en ciernes respecto a la articulación del bachillerato con la educación básica. No se disponen de propuestas consistentes que orienten la formulación de proyectos educativos institucionales cuyo tratamiento de contenidos partan y se fundamenten en el currículo por destrezas que fuera definido para la educación básica en 1996<sup>14</sup>.

Recién en agosto de 2001, el sistema educativo ha definido un conjunto de lineamientos curriculares comunes para todos los establecimientos de bachillerato, lo cual no resuelve la necesidad de formular orientaciones de articulación entre bachillerato y educación básica.

### *Bachillerato técnico*

El único estudio de corte nacional que se ha realizado en materia de seguimiento de bachilleres de colegios técnicos, se realizó en 1991 (Samaniego y otros, 1991). No existe ninguna modificación o reforma importante en los últimos años que permita sugerir cambios en la situación de los egresados que señala dicho estudio. Entre sus principales hallazgos, se constató que la mitad de bachilleres que trabajan lo hacen en actividades no relacionadas con su especialidad y la mitad de los que continúan estudios superiores, lo hacen en temas no relacionados con su especialidad de bachillerato.

Una tendencia importante de destacar en los últimos años es la paulatina disminución de la matrícula de colegios técnicos industriales y agropecuarios y un crecimiento acelerado de la llamada especialización de Comercio y Administración. Tal situación corroboraría la tamaña desararticulación entre oferta educativa y requerimientos del trabajo. Ante ello, el sistema no ha sido capaz de generar cambios en el enfoque y estructura curricular del bachillerato técnico<sup>15</sup>.

---

14 El Programa de Educación de la Universidad Andina desarrolló en 1999 una propuesta de articulación entre educación básica y bachillerato, la misma que no ha sido implementada.

15 Al respecto, la propuesta desarrollada por la Universidad Andina enfrenta este tema y propone el desarrollo de un bachillerato polivalente.

Las especialidades de formación industrial y agropecuaria (8% del total de la matrícula de colegios técnicos) están en cuestión. La finalidad de formar para un puesto de trabajo no encuentran correlato, como se ha dicho, con los requerimientos del desempeño polivalente, (capacidades de abstracción, conceptualización, toma de decisiones, trabajo en equipo, y resolución de problemas) (Braslavski, 1998).

Si bien no existen modelos que puedan recomendarse para la reforma de la estructura tradicional del bachillerato, estudios recientes distinguen algunas tendencias, entre ellas, el traslado de los cursos técnicos a nivel de post-bachillerato y el desarrollo de una educación académica más práctica y concreta pero no vocacional (Moura de Castro y otros, 1999). Los nuevos lineamientos para la organización curricular del bachillerato ecuatoriano contemplan la existencia de bachilleratos técnicos univalentes –lo que está en cuestión en el debate actual- y el desarrollo de un bachillerato en ciencias que introduce, como se verá más adelante, un enfoque de desarrollo de capacidades intelectivas, acceso a conocimientos científicos y prácticos y formación en valores. En todo caso, persiste el bachillerato vocacional univalente (bachilleres especializados en ámbitos de la industria y la agropecuaria), lo cual constituye una seria limitación de dichos lineamientos.

### *Estructura ministerial*

En la esfera de la estructura central, el Ministerio de Educación cuenta con múltiples secciones y direcciones con responsabilidades directas sobre la administración y seguimiento de las instituciones de bachillerato. Resultado de ello se genera duplicidad de funciones, procesos burocráticos y confusión respecto a la relación MEC – instituciones educativas, lo cual ha significado una situación de ausencia total de seguimiento, control y diseño de políticas adecuadas para el bachillerato, desde la esfera central. La reglamentación es abundante, desactualizada, incoherente y hasta contradictoria, lo que ha traído consigo situaciones de ingobernabilidad.

Existen al menos 4 dependencias que generan relaciones de seguimiento pedagógico entre el centro educativo y el Ministerio de Educa-

ción: Dirección de Bachillerato, Dirección de Planeamiento, Dirección de Currículo, Dirección de Capacitación. Frente a tamaño despropósito, el Ministerio de Educación ha priorizado fortalecer el Programa de Bachillerato (como Dirección única de coordinación), aunque no hay indicios de que ello esté ocurriendo.

### **Esfuerzos por impulsar la reforma del bachillerato**

En el complejo contexto hasta ahora presentado sobre la situación del bachillerato ecuatoriano, subyacen experiencias y disposiciones normativas que aún no han penetrado en el conjunto del nivel. Se presentan a continuación algunas experiencias de redes institucionales de generación de cambios en el bachillerato y una descripción del marco normativo del Decreto Presidencial recientemente en vigencia. Ambos aspectos constituirán referentes fundamentales para identificar pistas y recomendaciones para la reforma del bachillerato, objeto del siguiente apartado de este estudio.

#### *Innovaciones en marcha*

En la última década se han generado procesos de reforma del bachillerato, en coberturas limitadas, a través de redes, tanto en colegios públicos como privados. De hecho las experiencias de red están más asociadas a colegios públicos. Muy pocos de los privados que desarrollan propuestas de reforma del bachillerato, están ligados a redes mayores de impacto.

En general, dichas innovaciones dan cuenta, entre otros aspectos, de propuestas curriculares que reforman la estructura de especialidad en el bachillerato en ciencias, disminuyen los años de cursos de especialización y sugieren estrategias para articular este nivel con el mundo del trabajo y la universidad.

<b>Cuadro 5 Ejemplos de innovaciones curriculares</b>	
<b>Propuesta</b>	<b>Ámbitos de innovación curricular</b>
Red de Colegios de la Compañía de Jesús	- Estructuración en un ciclo de especialización de dos años. - <b>Formación en valores</b>
Reforma del Bachillerato Universidad Andina	- Reforma de estructura curricular: propuesta de bachillerato general en ciencias que rompe con el sistema de especializaciones tradicionales. - Diseño de contenidos según requerimientos de desarrollo de categorías conceptuales, competencias para el aprendizaje y valores. - Desarrollo de materiales de apoyo para aplicación de reforma.
Comisión MEC-CONUEP	- Diseño de propuesta para articular demanda de carreras universitarias y oferta de bachillerato.
Asociación de Colegios Experimentales	-Diseño de propuesta de vinculación entre ciencias y competencias para el trabajo: bachillerato técnico-humanístico.
Red de colegios del austro	- Vinculación entre colegios y universidad para adecuar demanda universitaria y oferta de bachillerato.

Las propuestas y experiencias en marcha no presentan evaluaciones que permitan identificar limitaciones y bondades. Algunas de ellas proponen sugerentes e importantes planteamientos de reforma curricular, desarrollo de proyectos educativos, articulación con la universidad y revisión y adecuación de los planes y programas de estudio.

En el marco de la emisión del Decreto Ejecutivo que norma los lineamientos curriculares del bachillerato, es muy importante la propuesta de la Universidad Andina por cuanto su modelo sirvió de base para el diseño de dichos lineamientos.

### *Marco normativo y curricular vigente*

Actualmente coexisten en el país dos tipos de colegios: una mayoría cuya organización curricular responde a la Ley de Educación vigente que establece dos ciclos (básico y diversificado) y a los planes y programas que da-

tan de 1979 y, otros cuyo número no ha sido posible detectar (aproximadamente el 20%), que desarrollan modelos de organización curricular y aplican planes y programas de estudio reformados. Tal situación, denunciada en varios estudios, ha traído consigo un manejo deficiente del seguimiento y la evaluación de la oferta del bachillerato en el Ecuador.

Con la finalidad de disponer de un esquema normativo básico para todo el bachillerato, la administración actual del Ministerio de Educación impulsó la vigencia de un Decreto Ejecutivo que norma la organización del funcionamiento del bachillerato en el Ecuador, el cual constituye el referente básico para impulsar el diseño de estrategias y procesos de mejoramiento de la calidad y pertinencia del nivel.

### **Decreto Ejecutivo No. 1786**

Con fecha 21 de agosto del 2001, la Presidencia de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 1786, cuyos contenidos fundamentales son los siguientes:

El Decreto establece las regulaciones para organizar el funcionamiento del Bachillerato en el país, respetando la diversidad existente y fomentando la innovación educativa con la participación amplia y creativa de todos los actores del proceso educativo.

Determina las características que debe tener el nivel educativo que atiende a jóvenes de 15-17 años, con una duración de tres años posterior a la culminación de los diez años de educación básica.

Establece que el funcionamiento del bachillerato se registrará a los "Lineamientos Administrativos Curriculares del Bachillerato en Ecuador". Determina, además, las responsabilidades del Programa Nacional de Bachillerato del Ministerio de Educación, como la instancia de administración central de la Reforma del Bachillerato.

En cuanto a los tipos de bachillerato, el decreto establece los siguientes<sup>16</sup>:

---

16 En base al documento de síntesis del Decreto Ejecutivo, elaborado por la Subsecretaría de Educación, 2001.

- Bachillerato en Ciencias (general)
- Presenta un currículo flexible con una parte obligatoria para todos los alumnos y alumnas y una parte electiva para profundizar algunos campos de la información científica y tecnológica.
- Bachillerato en Ciencias (con especializaciones)
- Conforme se desarrolla en la actualidad, con especializaciones de Físico – Matemático, Químico – Biológicas y Sociales.
- Bachillerato Técnico
- Persigue la formación para el mundo del trabajo y la continuación de estudios en áreas afines. Distingue dos tipos: técnico univalente que se orienta a una especialización puntual del sector económico, y Técnico Polivalente que se orienta a varias especializaciones del sector económico.
- Bachillerato en Artes
- Tiene la característica polivalente para acceder a la especialización en un ámbito artístico con todas las líneas que conforman dicho ámbito. En estudios posteriores pueden asumir especializaciones de mayor nivel.

Como puede observarse, la estructura de la oferta de bachilleratos propuesta por los nuevos lineamientos curriculares, no constituye una reforma sustancial. Subsisten el bachillerato técnico univalente y el de ciencias con las tres tradicionales especializaciones. No se percibe un marco de reforma adecuado a las tendencias actuales que cuestionan la especialización a nivel de bachillerato para desempeñar una ocupación específica.

“En los cada vez más flexibles mercados de trabajo de la nueva economía global, parece haberse convertido en algo más valioso el conocimiento general de matemáticas, ciencias, computación y lenguaje que prepara a

los graduados a aprender una variedad de habilidades específicas relacionadas con una ocupación, ya sea por medio de cursos cortos o de formación en el trabajo” (Moura de Castro y otros, 1999).

### *Propuesta de la nueva ley de educación*

La vigencia de una nueva Constitución en el Ecuador a partir de 1998, trajo consigo el debate sobre los marcos legales sectoriales. En este contexto, se intentó debatir una nueva Ley General de Educación.

Respecto al bachillerato el proyecto de Ley estableció lo siguiente:

Artículo 25: “El bachillerato está dirigido a la formación interdisciplinaria de la persona con miras a dotarle de medios que permitan su integración a las diversas manifestaciones de la ciencia y del trabajo, respetando el interés vocacional y profesional y la decisión del estudiante, orientado al mejoramiento de sus condiciones de vida, a las necesidades de desarrollo del país y a perfeccionar en el alumno el aprecio y la vivencia de los valores éticos y morales. Propenderá a la formación en dos opciones no excluyentes:

a) Preparar para que el alumno desarrolle su pensamiento científico, crítico e investigativo y continúe su formación en el nivel de educación superior, a través de una orientación vocacional personalizada y la dotación de conocimientos fundamentales requeridos de acuerdo al área de especialidad y las exigencias de admisión del sistema nacional de educación superior; y,

b) Educar para el trabajo productivo, priorizando el desarrollo de conocimientos, destrezas y habilidades operativas que le permitan incorporarse adecuadamente al mundo laboral.

El currículo que el bachillerato ofrezca debe ser permanentemente revisado, actualizado y adecuado a las necesidades del desarrollo humano del estudiante, a los requerimientos y competencias exigidas por el mercado del trabajo, así como al desarrollo científico, económico y cultural local, de la región y del país<sup>17</sup>.

---

17 Documento de propuesta de nueva Ley General de Educación presentada al Congreso Nacional, 2001.

Como puede observarse, la propuesta de la nueva Ley de Educación, no entra en contradicción con lo establecido por el Decreto Ejecutivo pero tampoco es suficientemente explícita para orientar el desarrollo de estrategias encaminadas a superar la oferta de bachillerato académico y bachillerato vocacional.

### **Recomendaciones para el desarrollo del bachillerato**

Esta sección final del estudio tiene como propósito plantear recomendaciones generales para el desarrollo del bachillerato, de manera particular, en sus aspectos pedagógicos y curriculares. Dichas recomendaciones se enmarcan en las siguientes preguntas guía:

- ¿Qué aspectos requieren incorporarse al debate sobre la reforma del bachillerato y su desarrollo pedagógico y curricular?
- ¿Qué estrategias para el desarrollo curricular del bachillerato demandaría un enfoque fundado en principios de corresponsabilidad social, equidad, centralidad del aprendizaje a lo largo de toda la vida, gestión autónoma institucional y rendición de cuentas?
- ¿Cómo articular dichas estrategias al proceso de implantación del marco normativo curricular recientemente en vigencia?

Como parte del desarrollo del presente estudio, se realizaron entrevistas individuales y grupales a directivos, maestros y alumnos de once colegios del país. Un tema fundamental que se abordó dio cuenta de innovaciones pedagógicas y cambios en la gestión curricular. Algunos hallazgos de dicho estudio se integran a modo de ilustración en las reflexiones y recomendaciones que a continuación se proponen.

### *Construcción de un enfoque integral para el desarrollo del bachillerato*

Los nuevos lineamientos curriculares no establecen con precisión las finalidades del bachillerato frente a la articulación con el trabajo y los estudios superiores. En el caso de las especialidades técnicas (univalente o polivalente) se señala escuetamente su doble finalidad, esto es “prosecución de estudios y trabajo”<sup>18</sup>.

Plantea como grandes finalidades del bachillerato el desarrollo de conocimientos, capacidades, habilidades y valores para el ejercicio de ciudadanía, el uso de saberes científicos y técnicos y el emprendimiento en acciones individuales y colectivas. Se señala, además, que el bachillerato es un nivel educativo terminal y que serán las propias instituciones educativas las responsables de definir su currículo institucional y articularlo con requerimientos y perfiles laborales y de estudios superiores<sup>19</sup>.

En este marco, conviene señalar que la implantación de los nuevos lineamientos curriculares requiere de un enfoque amplio que integre distintos escenarios y actores. Si optamos por colocar -en correlato con dichos lineamientos- al centro de la preocupación de la reforma del bachillerato, al desarrollo de capacidades, habilidades y valores para que los jóvenes, inmersos en el mundo laboral o en la prosecución de estudios universitarios, tengan capacidad para construir proyectos de vida y posibilidades de adaptación y respuesta de los desafíos del aprendizaje (en el mundo laboral o de estudios superiores), es fundamental identificar distintos ámbitos (escolares y no escolares) en los que se requiere actuar para asegurar el logro de tales finalidades.

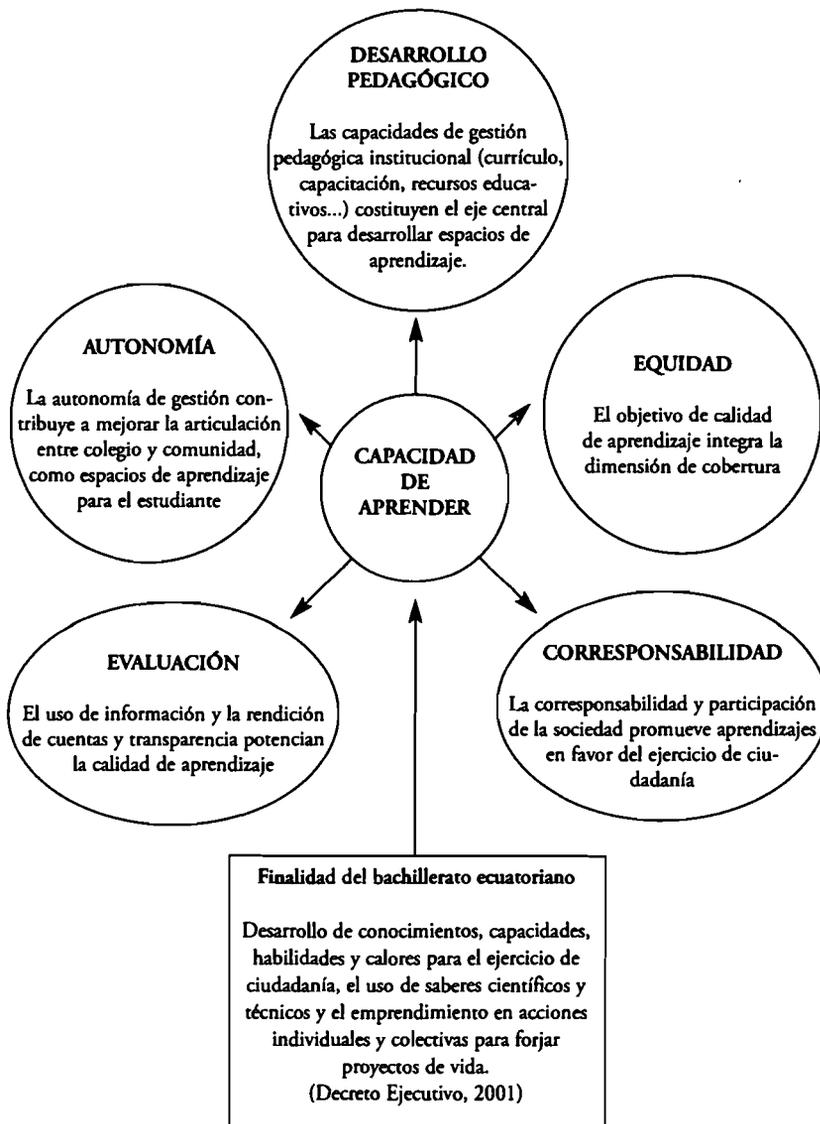
El gráfico siguiente propone cinco ámbitos fundamentales en los que se requeriría actuar para impulsar y desarrollar el bachillerato, de manera fundamental, sus aspectos curriculares y pedagógicos:

---

18 Ver Documento Lineamientos para el Desarrollo Curricular del Bachillerato, MEC, 2001.

19 Ver Documento Lineamientos para el Desarrollo Curricular del Bachillerato, MEC, 2001.

Gráfico 1  
Ámbitos de acción para el desarrollo del bachillerato



*Estrategias para el desarrollo del bachillerato público*

La implantación del nuevo marco curricular del bachillerato requiere del desarrollo de un conjunto de condiciones (ámbitos) escolares y extraescolares, las cuales tienen directa repercusión en los aspectos curriculares y pedagógicos del bachillerato.

La experiencia de las últimas décadas en educación básica muestran que tal implantación no se reduce solamente a nuevos procesos de capacitación de docentes y dotación de materiales. La sostenibilidad del nuevo marco curricular del bachillerato requiere plantearse el problema de la pertinencia y calidad de este nivel, desde una perspectiva más amplia, que involucre al sistema educativo y al conjunto de la sociedad en el debate y responsabilidad por sus procesos y resultados.

“La imagen objetiva del nuevo nivel medio que parece emerger tanto de los planteos normativos como de las estructuras de estudio y de la búsqueda curricular e institucional, es la de un subsistema orientado a la formación de competencias fundamentales, integrado por instituciones cada vez más autónomas, diferenciado entre algunas de baja y otras de alta complejidad, y potencialmente esforzadas en lograr estilos de funcionamiento pedagógico – didácticos pos tradicionales –quizá constructivistas-, gracias a grandes y en algunos casos innovadoras articulaciones con las comunidades y con el sector trabajo” (Braslavsky, 1998).

El cuadro siguiente muestra cinco líneas de estrategia para el desarrollo curricular y pedagógico del bachillerato, en relación a distintos ámbitos que emergen de la interrelación sistema educativo - sociedad:

<b>Cuadro 6</b> <b>Estrategias para el desarrollo del bachillerato</b>	
<b>Ámbitos</b>	<b>Líneas de estrategia</b> <b>(recomendaciones)</b>
<b>Centralidad del aprendizaje</b>	Impulso al desarrollo de capacidades pedagógicas institucionales.
<b>Corresponsabilidad y participación</b>	Promoción de la participación de la sociedad en decisiones y acciones a favor del bachillerato.
<b>Equidad</b>	Desarrollo de modalidades flexibles de bachillerato.
<b>Gestión</b>	Descentralización de la gestión administrativa, pedagógica y financiera (autonomía institucional)
<b>Evaluación</b>	Implantación de un sistema nacional de evaluación del bachillerato.

Se proponen a continuación algunas recomendaciones para el desarrollo de las estrategias sugeridas, en el marco de los lineamientos curriculares para el bachillerato, definidos por el Ministerio de Educación:

### **Impulso al desarrollo de capacidades pedagógicas institucionales**

*Ajustar y completar los lineamientos curriculares del bachillerato definidos por el Ministerio de Educación*

- Un aspecto fundamental que requiere revisarse es la estructura de la oferta de bachilleratos propuesta por los lineamientos recientemente establecidos. Subsisten los bachilleratos técnico univalente y en ciencias con especializaciones. Es necesario avanzar hacia la formulación de un bachillerato que desarrolle capacidades y habilidades a partir de “aplicaciones prácticas, exploraciones del mundo real, experimentación e investigación por parte de los alumnos. Los laboratorios y talleres deben educar la mente a través de experimentos y construcción de objetos y procesos reales, en contraste con los talleres en los cuales se debe enseñar un oficio. Es esto lo que prepara a los alumnos para cual-

quier actividad que vayan a realizar más tarde” (Moura de Castro y otros, 1999). Desde esta perspectiva, el ingreso al mercado de trabajo podría estar mediado por cursos técnicos o vocacionales de postbachillerato que profundicen conocimientos específicos de la ocupación que se escoja<sup>20</sup>.

- Los lineamientos curriculares definidos requieren mayores niveles de revisión y concertación. El documento respectivo propone un conjunto de perfiles de salida para cada uno de los tipos de bachillerato. El debate y concertación sobre los mismos con otros actores sociales como empresarios, movimientos sociales y centros académicos de nivel superior contribuirá a un mejor nivel de articulación entre el bachillerato y las demandas posteriores.
- Es necesario discutir sobre las “características de los jóvenes adolescentes” que identifica el documento de lineamientos curriculares. Los postulados que establece dan cuenta de un enfoque de la adolescencia como un momento transitorio entre la infancia y la edad adulta, sin reconocer las propias particularidades creativas y expresivas de los jóvenes y su construcción de identidad y cultura.
- Es necesario establecer los niveles de articulación del bachillerato con la educación básica. Un aspecto del análisis consiste en identificar aquellas destrezas que la básica (de acuerdo a su propio enfoque) deberá prestar particular atención para posibilitar que las finalidades establecidas para el bachillerato ecuatoriano tengan soporte en la educación básica.

*Generar capacidades institucionales para la formulación y desarrollo de planes educativos institucionales, con reformulaciones significativas en términos*

---

20 Es interesante la propuesta de la Universidad Andina del Bachillerato en Ciencias que propone asignaturas encaminadas al desarrollo de conocimientos científicos, capacidades para el aprendizaje, formación para la ciudadanía y un número determinado de horas para asignaturas optativas que pueden utilizarse tanto para profundizar el desarrollo de capacidades para el aprendizaje como de desarrollo vocacional.

*curriculares, de acuerdo a los lineamientos establecidos y a las propias características de cada institución*

Una tarea fundamental que se requiere impulsar es la asistencia técnica a los colegios de bachillerato para transformar / readecuar sus currículos y capacitar a los docentes. Tamaño propósito requiere delinear estrategias de asistencia técnica destinada a las instituciones educativas que no poseen capacidades para elaborar y aplicar planes educativos institucionales<sup>21</sup>. Las universidades pueden jugar un papel importante de transferencia de competencias para el desarrollo de los lineamientos curriculares.

Los aspectos clave que requieren asistencia técnica, además del diseño del plan institucional, tienen que ver con el diseño del plan de estudios, definición de contenidos por asignatura<sup>22</sup> y definición de sistemas institucionales de seguimiento y evaluación<sup>23</sup>.

*Fortalecer las capacidades institucionales de desarrollo de innovaciones pedagógicas que promuevan el uso de saberes científicos, capacidades de aprendizaje y ejercicio de la ciudadanía*

La capacidad de autonomía de un establecimiento educativo, está en relación directa con sus propias posibilidades de impulsar innovaciones educativas a través de acciones de capacitación, asistencia y acompañamiento pedagógico, seguimiento y toma de decisiones según resultados.

Entre otros aspectos, es importante formar equipos de apoyo pedagógico al interior de las instituciones educativas. Es necesario racionalizar la distribución de maestros y maestras en los centros educativos urbanos y rurales, con la finalidad de optimizar el capital humano e incorporar, de

---

21 Los Lineamientos establecidos por el MEC, sugieren la construcción de planes educativos institucionales.

22 De acuerdo a las regulaciones establecidas, la definición de asignaturas, contenidos y carga horaria son responsabilidades institucionales.

23 Son experiencias interesantes para los colegios de bachillerato en ciencias las propuestas de los colegios San Gabriel de Quito y Abdón Calderón de Guayaquil que reducen los años de especialidad y enfatizan en el desarrollo del conocimiento de las ciencias para todo estudiante del nivel.

manera estable, equipos pedagógicos al interior de las instituciones que se responsabilicen de acompañar y asistir a docentes, durante todo el proceso de implantación de un proyecto educativo.

*Promover el desarrollo de competencias en el conjunto de la sociedad para atender la capacitación de docentes del nivel*

- El tema de capacitación de maestros y maestras en ejercicio requiere una revisión pormenorizada. Todos los estudios que sobre el tema se han realizado, convienen en señalar los graves problemas de selección y tratamiento de contenidos en los eventos de capacitación que oferta el Ministerio de Educación.
- La capacitación docente es un ámbito susceptible de descentralización. La conformación de instancias y equipos regionales de capacitación de docentes, con participación de organismos no gubernamentales calificados y, especialmente de universidades, constituye un estrategia para desarrollar contenidos de capacitación acordes a la situación de conocimientos y competencias de maestros y maestras de espacios territoriales determinados.
- Es prioritario impulsar estrategias de capacitación de docentes<sup>24</sup> para mermar las posibilidades de fracaso de la implantación del nuevo marco curricular. Al respecto, es necesario privilegiar la capacitación de los maestros que inician su carrera. Varias experiencias han mostrado las limitaciones que tienen los procesos de capacitación de docentes con varios años en el magisterio.
- Es muy importante definir estrategias de reforma de los procesos de formación de docentes, en concordancia con los lineamientos curricu-

---

<sup>24</sup> Es muy interesante la experiencia de pasantías del Colegio Manuel Córdova Galarza de Quito. El proceso permite niveles óptimos de capacitación en sobre situaciones de aprendizaje para fortalecer las capacidades de manejo de saberes científicos.

lares establecidos para el bachillerato. Tamaño propósito requiere de voluntad política y capacidad técnica para forjar procesos de revisión, coordinación y evaluación permanente de la oferta universitaria de docentes de nivel medio.

*Desarrollar textos y recursos educativos para atender los procesos de reforma curricular de las instituciones de bachillerato*

- El bachillerato público carece de recursos educativos (textos, laboratorios, computadoras).
- Su práctica cotidiana está regida por la clase magistral. La implantación de la nueva propuesta curricular deberá incorporar estrategias de dotación de recursos educativos.
- Es necesario desarrollar políticas de control de la calidad de textos y otros recursos educativos, así como dotar a los establecimientos de materiales científicos para orientar el desarrollo del micro currículo. El inmenso consumo de textos inadecuados entre los estudiantes de colegios fiscales, prioriza la necesidad de generar tales políticas.
- La elaboración de nuevos materiales para facilitar la traducción de los lineamientos establecidos en contenidos científicos y significativos, es una tarea fundamental. En especial, textos sobre temas de cultura e historia nacional, problemas contemporáneos, formación para el ejercicio de ciudadanía. Centros académicos públicos y privados constituyen un aliado clave para tal producción.

*Forjar estrategias de desarrollo de climas institucionales adecuados a la formación y ejercicio de ciudadanía*

- Buena parte de los colegios públicos en el Ecuador se caracterizan por la distancia entre la retórica del discurso cívico y las prácticas autorita-

rias en las relaciones maestro-alumno. En general, el clima de relaciones al interior de las instituciones, no contribuye a la formación para la participación, el respeto a la diversidad y construcción colectiva de normas y acuerdos, como sustento de la ciudadanía<sup>25</sup>.

- Es importante, generar estrategias de debate y concertación pública sobre el desarrollo de espacios, procesos y prácticas donde la mediación positiva de conflictos, la participación en la construcción colectiva de normas y la no discriminación por ningún motivo, constituyan el clima de una institución educativa. La promoción de acuerdos con participación de la sociedad civil para mejorar el clima de las instituciones, constituye una puerta de entrada que impulsaría el ejercicio de nuevos roles del Estado y la sociedad en la educación.

*Promover la creación de redes institucionales para el desarrollo de adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos definidos*

- El país ha desarrollado muy interesantes iniciativas en materia de redes educativas (con cobertura limitada) para la aplicación de proyectos de reforma del bachillerato. Su fuerza radica en la posibilidad de interactuar – dialogar entre instituciones y resolver problemas de conjunto.
- Justamente, la propuesta de nuevos lineamientos para el desarrollo curricular, definidos por el Ministerio de Educación, se fundamentan en la experiencia de la red de colegios del Programa de Bachillerato de la Universidad Andina, la cual agrupa a 96 colegios de todo el país que, asistidos por la propia universidad, impulsan la aplicación de nuevos marcos y prácticas curriculares. Si bien no existen evaluaciones sobre resultados de aprendizaje, la práctica de esta red ha permitido generar una cultura de capacitación con mejores niveles que la tradicionalmente regida por el Ministerio de Educación.

---

25 Se han impulsado muy pocas estrategias para abordar dicha situación. Entre ellas, una propuesta desarrollada por la Universidad Andina de Quito sugiere importantes planteamientos para generar formas concretas de ejercicio de valores en las instituciones de bachillerato.

- La capacitación de docentes, la formulación de planes de desarrollo local, el intercambio de experiencias de innovación, son algunos de los campos que pueden promoverse a través de redes educativas para la reforma del bachillerato.
- Otra red interesante que funciona actualmente es la establecida por una universidad y algunos colegios públicos y privados de la ciudad de Cuenca. Su finalidad es generar mecanismos de articulación entre los requerimientos de los estudios superiores y la oferta del bachillerato. Esta experiencia es una muestra de la potencialidad social por generar formas de interrelación, más allá de las limitaciones de la cultura burocrática ministerial.
- Otras redes como las de los colegios de la Compañía de Jesús y la de los Colegios Experimentales del Ecuador, permiten identificar formas alternativas de interlocución entre actores del propio sistema educativo.

### **Promoción de la participación social a favor del bachillerato**

#### *Generar instancias de participación y corresponsabilidad*

- Una preocupación central para consolidar los nuevos lineamientos curriculares tiene que ver con procesos de participación y concertación social a favor del bachillerato. La discusión sobre la nueva Ley de Educación es un escenario importante para transitar hacia un enfoque de responsabilidad social frente a la educación.
- A nivel central es necesario generar instancias de participación y corresponsabilidad en temas como definición de políticas, evaluación de resultados, estímulos docentes. A nivel local, es importante crear instancias de interlocución entre gobiernos locales y establecimientos educativos.
- En cuanto a la capacidad de gestión autónoma de los colegios, es necesario concertar marcos normativos para alentar la participación de la

comunidad en procesos de toma de decisiones, control y rendición de cuentas. Al respecto, el país cuenta con una experiencia de consejos escolares de redes educativas rurales. Si bien dicha experiencia está en proceso, deja entrever que la participación de la comunidad en decisiones escolares, requiere de procesos de aprendizaje (acciones encaminadas a aprender a participar) y de decisión de la estructura ministerial de llevarlos adelante.

- Un ámbito de concreción de la corresponsabilidad social tiene que ver con la creación de niveles de post bachillerato impulsados por municipios y empresas, con la finalidad de generar competencias específicas para un puesto de trabajo, de acuerdo a requerimientos del desarrollo regional y local.

#### *Impulsar programas de aprendizaje en espacios no escolares*

- El desarrollo de capacidades para aprender de manera permanente, requiere, entre multiplicidad de aspectos, impulsar la creación de espacios no escolares de aprendizaje, articulados a las finalidades y requerimientos de las instituciones educativas.
- Las empresas, sindicatos, medios de comunicación, centros culturales y de investigación, espacios comunitarios y barriales, pueden constituirse en espacios de aprendizaje para jóvenes que cursan el bachillerato. No se trata de limitar dichos espacios a “eventos de aplicación de conocimientos recibidos en el aula”. Su potencialidad radica en el desarrollo de una cultura social de responsabilidad con la educación, que convoque y movilice a la sociedad alrededor de la importancia del aprendizaje.

## Desarrollo de modalidades flexibles de bachillerato

### *Ampliar la oferta de bachillerato a partir de la implantación de modalidades flexibles*

- Es imprescindible generar propuestas de reinserción de adolescentes en el sistema. Es necesario impulsar estrategias y normas para el desarrollo de modalidades que promuevan la re escolarización y permanencia de jóvenes que han abandonado el sistema regular y no tienen oportunidades para titularse como bachilleres a través de la oferta regular.
- Desde la perspectiva curricular, el desarrollo de dichas modalidades requiere de enfoques pedagógicos adecuados a las particularidades de una población que está inserta en otras actividades, muchas de ellas productivas. La flexibilidad condiciona el tiempo de permanencia en el centro escolar a las propias posibilidades y requerimientos del joven trabajador.
- La ampliación de la oferta a través de la generación de modalidades flexibles implica identificar otros espacios de aprendizaje (el lugar de trabajo, la comunidad, el barrio) e incorporarlas al desarrollo de dichas modalidades. Desde esta perspectiva, es posible promover la participación de distintos actores de la sociedad en la concreción de nuevas posibilidades de ampliación de la oferta del bachillerato.
- La elaboración de planes locales, realizados con interlocución entre gobierno local y establecimientos educativos, es un escenario idóneo para caracterizar la demanda local y adecuar la oferta.

## Descentralización de la gestión administrativa, pedagógica y financiera

### *Promover un enfoque de descentralización hacia la unidad educativa*

- La gestión educativa debe ser responsabilidad de las unidades y redes educativas, con alta participación de la comunidad local. Deben tener autonomía y capacidad de decisión en los ámbitos administrativo, financiero, pedagógico y de manejo de recursos humanos, dentro de las políticas nacionales. Pasar de una vieja concepción de estado centralista a una fundada en la “sociedad del conocimiento”, implica un papel activo del Estado. No se trata de “transferir funciones” sino -de manera fundamental- generar capacidades para ejercerlas.
- Si bien los colegios en el Ecuador disponen de presupuesto y su administración es desconcentrada, están limitados por un conjunto de disposiciones normativas a ejercer control sobre sus docentes, usar recursos no estatales y rendir cuentas. La autonomía pedagógica, administrativa y financiera que tienen las instituciones educativas de nivel medio es manipulada por un conjunto de normas e instancias ministeriales que impiden el control del desempeño de los docentes por las propias autoridades de las instituciones educativas fiscales.

### *Adecuar la estructura ministerial a las finalidades y requerimientos de la aplicación de los lineamientos curriculares definidos*

- Respecto a la administración curricular, el cuadro siguiente muestra algunas funciones que deberían cumplir diversos actores. El eje de autonomía constituye el establecimiento educativo:

<b>Cuadro 7</b>					
<b>Desarrollo curricular: propuesta de funciones según niveles</b>					
<b>Niveles</b>					
<b>MEC</b>		<b>Cantonal</b>	<b>Establecimiento</b>	<b>Comunidad</b>	
<b>Central</b>	<b>Provincial</b>			<b>Nacional</b>	<b>Local</b>
Definición de políticas generales, lineamientos curriculares, estándares.	Asistencia técnica a los establecimientos.  Administración de régimen escolar, información y estadísticas.	Definición de articulaciones entre desarrollo local y oferta educativa.	Gestión pedagógica autónoma.  Desarrollo de distintas modalidades según requerimientos de la población.  Administración de recursos humanos. Capacidad de toma de decisiones de acuerdo a desempeños y resultados.	Diseño y operación de sistema de evaluación.	Formación y capacitación de docentes.  Asistencia técnica y acompañamiento al desarrollo de planes institucionales.  Control, exigibilidad de cumplimiento de derechos.

- El desarrollo pedagógico y curricular requiere de múltiples cambios a distintos niveles. Los procesos pedagógicos intra aula son potencialmente sostenidos cuando la estructura de administración del sistema integra a distintos actores e impulsa en ellos capacidades de concertación, coordinación y toma de decisiones.
- La sostenibilidad de innovaciones pedagógicas y curriculares en el ámbito institucional, requiere de una estructura ministerial que facilite el desarrollo de capacidades autónomas institucionales para generar y sostener innovaciones y rendir cuentas.
- El fortalecimiento de una dependencia ministerial (Programa de Bachillerato) requiere no solamente racionalizar la multiplicidad de dependencias que se relacionan con el bachillerato. Es necesario alentar la consolidación de nuevos perfiles de trabajo que respondan a fun-

ciones de definición de políticas y estándares y de promoción de competencias para el desarrollo autónomo de las instituciones, con participación de actores nacionales y locales.

- En esta línea, es necesario avanzar hacia la construcción y desarrollo de una dependencia (el Programa de Bachillerato, según voluntad del MEC), con capacidades para trabajar la política educativa, antes que la administración de procesos y documentos de referencia local. Es muy importante considerar que la reestructuración de la gestión ministerial, no tiene sentido si no va acompañada de un proceso de cambio a nivel de la oferta del servicio (centro escolar).

#### *Promover políticas de incentivos según desempeños*

- Un aspecto clave para consolidar la implantación del nuevo marco curricular es la promoción de políticas de incentivos fundadas en resultados. La constatación de la imposibilidad de generar mejoras sustantivas al sueldo reducido del magisterio, demanda el desarrollo de programas de estímulos permanentes a los procesos de innovación pedagógica. Al respecto, la formulación de dichas políticas debe considerar que las mismas no pierdan, mientras se ejercen, su espíritu de reconocimiento a logros y se conviertan solamente en eventuales *derechos adquiridos*, situación que no es difícil que ocurra<sup>26</sup>.
- El Sistema Nacional de Evaluación que se plantea más adelante, con funciones de definición de políticas de estímulos docentes, podría generar estrategias, compromisos y acuerdos de participación del conjunto de la sociedad en la formulación y concreción de dichas políticas.

---

26 Al respecto, experiencias como las de los colegios Stella Maris de Manta, Teodoro Alvarado de Guayaquil y Córdova Galarza de Quito muestran el interés de docentes por capacitarse, como estímulo al mejoramiento de sus desempeños.

*Promover la articulación entre oferta educativa y políticas de desarrollo local*

- Es necesario diseñar y legitimar procesos de articulación entre los requerimientos de desarrollo local y los perfiles de bachiller que ofrecen las instituciones educativas. El contexto actual de debate sobre descentralización requiere considerar potenciales relaciones entre gobiernos locales e instituciones de bachillerato.
- La articulación entre desarrollo local y educación requiere, entre otros aspectos, la creación de instancias de participación e interlocución. Al respecto, el Proyecto de Nueva Ley de Educación considera la creación de consejos cantonales de desarrollo y educación cuyas funciones propuestas requieren debatirse. Lo importante -a nuestro entender- es que los mismos tengan alta participación de la sociedad, con funciones de planificación, vigilancia y control.
- La participación de los gobiernos locales no debe ser en la administración directa de la educación (que la hacen las propias unidades educativas y redes), sino en la planificación educativa local, en la identificación del currículo local, en la articulación de políticas educativas con las demás políticas locales, en el aporte con recursos para la educación y en convertirse en una instancia de apelaciones de las sanciones aplicadas en las unidades educativas.

**Implantación de un sistema nacional de evaluación del bachillerato***Desarrollar un sistema nacional de evaluación, autónomo de las estructuras ministeriales y con participación de la sociedad*

- La evaluación permanente de resultados del bachillerato es un insumo clave para generar procesos de mejoramiento pedagógico y curricular, de cara al desarrollo de capacidades para el aprendizaje permanente. Al respecto, la implantación de un sistema nacional de definición de estándares y medición de logros y evaluación, con participación del

conjunto de actores sociales, es un aspecto fundamental para el desarrollo pedagógico y curricular.

- La estructura central requiere desarrollar sistemas de seguimiento de logros de aprendizaje que se implementen a nivel institucional y se articulen a sistemas locales y nacionales. La distancia entre resultados de pruebas nacionales y la definición de soluciones a situaciones concretas de aula, prevé el desarrollo de capacidades institucionales para generar procesos de evaluación que les permitan tomar decisiones de mejoramiento pedagógico, sin someterse a disposiciones burocráticas centralizadas.
- Es necesario, por tanto, construir un sistema nacional de evaluación, con funciones de establecer estándares educativos; medir, incentivar y sancionar el logro de resultados; manejar una prueba nacional de aprendizaje, y establecer criterios para la asignación de recursos, entre otras.
- El Sistema debería tomar cuerpo como una entidad técnica, autónoma del Ministerio y del Consejo Nacional de Educación, con financiamiento del Estado. Su presencia obligaría a la administración del sistema y al eje político a plantear las políticas adecuadas a los requerimientos de las demandas nacionales y exigir su implementación y cumplimiento<sup>27</sup>.

---

27 Contenidos extraídos de un documento preparado por un grupo de discusión sobre la nueva Ley de Educación.

## Bibliografía

- Agerrondo, Inés (2001), *La Calidad de la Educación: Ejes para su definición y evaluación*, Madrid: OEI.
- Braslavski, Cecilia (1998). "La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 9, OEI.
- Congreso Nacional (1993). *Primera Jornada Parlamentaria Educación y Desarrollo: Documento sobre Situación Actual de la Educación*, Quito.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Documento de propuesta de nueva Ley General de Educación presentada a debate*, mimeo, Quito.
- Moura de Castro, Claudio y otros (1999). "Las escuelas secundarias y la transición al mercado de trabajo", en: *Visión a Futuro de la Educación*. Quito: UCP-MEC.
- Gallart, María Antonia (1998). "Cambios en la relación escuela – Mundo Laboral", en: *Las Transformaciones Educativas en Iberoamérica. Tres Desafíos: Democracia, Desarrollo e Integración*. Buenos Aires: OEI, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación (1978). *Plan de Estudios del Ciclo Diversificado*, Quito.
- \_\_\_\_\_ Programa de Bachillerato (1998) *Reforma del Bachillerato. Documento Preliminar*, mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ Consejo Nacional de Educación MEC-CNE (1998). *Sistematización de Diagnósticos del Sistema de Bachillerato*, mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Síntesis de propuestas de reforma del bachillerato*, mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Lineamientos Curriculares del Bachillerato en Ecuador*, mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Censo Educativo*, mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Decreto Ejecutivo No. 1786* (marco normativo del bachillerato), mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador, SINEC Año Lectivo 2001-2002*, Quito.

- Pronunciamiento Latinoamericano sobre Educación para Todos (2001),  
pronunciamiento@fibertel.com.ar
- Rivera, Jorge (1990). *Evaluación del Currículo del Ciclo Diversificado. Pre-diagnóstico*. Quito: PROMEET-MEC-BID.
- (1992). *Educación y desarrollo. Problemas y propuestas de estrategia*. Quito: Cooperación GTZ.
- Samaniego, Juan (2000). *La enseñanza de la Literatura a través de los textos escolares en Ecuador*, mimeo. Quito.
- y otros (1991). *La educación técnica en el Ecuador*. Quito: INSOTEC, Quito.
- Shiefelbein, Ernesto (1995). “La reforma educativa en América Latina y el Caribe: Un Programa de Acción”, en: *Educación, Crecimiento y Equidad*. Quito: CORDES-BID.
- Torres, Rosa María (2001), “Cooperación Internacional” en *Educación en América Latina: ¿Parte de la solución o parte del problema?*, en Cuadernos de pedagogía, N° 308, Barcelona.
- UNESCO. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana, Madrid.
- Universidad Central del Ecuador (1997). *Perfiles profesionales de egreso / Planes de estudio*. Quito: (Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación).
- (1998). *Exploración de aptitudes e intereses en estudiantes de primer año*, mimeo. Quito.