

Ana María Goetschel, coordinadora

Perspectivas de la educación en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 3238 888

Fax: (593-2) 3237 960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-197-9

Cuidado de la edición: David Chocair

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2009

1ª. edición: marzo de 2009

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Ana María Goetschel</i>	
LOS DESAFÍOS DE LAS UNIVERSIDADES EN EL SIGLO XXI	
Universidad: entre la enseñanza humanística y la formación profesional	23
<i>Vera Lúcia de Mendonça Silva</i>	
Los desafíos de las universidades en el siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis	39
<i>Juan Carlos Pugliese</i>	
La movilidad y el intercambio académico en programas de posgrado como elementos para la integración latinoamericana	55
<i>Rosa Amalia Gómez Ortíz</i>	
Presentes persistentes de la universidad y sus futuros (in)imaginados: ¿es posible soñar en la no universidad del futuro?	73
<i>Eduardo Ibarra Colado</i>	

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Educación pública y reforma educativa de los años 90 en la Argentina	95
<i>Analia Minteguiaga</i>	
Políticas educativas y socialización de niños: un estudio sobre la reforma educativa boliviana de 1994	115
<i>Mario Yapu</i>	
Pensando en políticas públicas para la escuela rural en el Perú	139
<i>Yolanda Rodríguez G.</i>	
El proceso de descentralización de la educación en Argentina Un caso: la provincia de Buenos Aires	167
<i>María M. Formichella y Mara Rojas</i>	
Cumplimiento del derecho a la educación en el Ecuador, 2000-2007	189
<i>Milton Luna Tamayo</i>	

EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

Importancia atribuida al desarrollo de la ciudadanía en la formación inicial docente: una aproximación desde la perspectiva de los académicos y los estudiantes pertenecientes a la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad del Bío Bío, Chile	213
<i>Héctor Cárcamo Vásquez</i>	

La participación social y las reformas educativas
en América Latina. La discusión pendiente 233
Úrsula Zurita Rivera

La implementación de un programa
de resolución de conflictos sin violencia
en una zona de la Vía Perimetral, Guayaquil, Ecuador.
Posibilidades y límites de extender esta experiencia
dentro del sistema educativo 257
Anna Katharina Pfeifer

EDUCACIÓN Y EQUIDAD

¡Aquí hay que hacerse respetar!
Mujeres entre tuercas y metales:
una mirada desde las estudiantes de la Facultad de
Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica del Perú 277
Alizon Rodríguez Navia

Estereotipos de género en la niñez.
Una mirada desde los derechos humanos 295
M. Micaela Bazzano

Rituales de admisión. La reproducción
de la diferencia en el sistema escolar ecuatoriano 311
María Pía Vera

Cumplimiento del derecho a la educación en el Ecuador, 2000-2007

Milton Luna Tamayo*

El siguiente texto, elaborado a fines del 2007 en el marco de una investigación regional de la UNESCO, realiza un acercamiento a la realidad educativa en el Ecuador entre el 2000 y el 2007. La aproximación es hecha a través de una mirada desde los derechos humanos, particularmente bajo los conceptos de aceptabilidad y adaptabilidad.

Aceptabilidad

La calidad de la educación en el Ecuador (conceptos)

Las políticas nacionales sobre educación en el Ecuador se expresan desde el 2006 en el Plan Decenal de Educación que contempla ocho aspectos¹. El concepto de calidad de la educación está en discusión en el Ecuador, sin embargo en términos oficiales aparece enunciado en los objetivos de

* Historiador. Coordinador Nacional del movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación. Profesor de la Universidad Andina. Editorialista del diario El Comercio. Consultor de Educación de UNICEF, UNESCO y Convenio Andrés Bello.
miltonlunatamayo@yahoo.com

1 El Plan Decenal de Educación fue aprobado mediante referendo el 26 de noviembre del 2006 y contempla ocho políticas: universalización de la educación inicial de 0 a 5 años; universalización de la educación general básica de primero a décimo; incremento de la población estudiantil del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75 % de los jóvenes en la edad correspondiente; erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos; mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas; mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición

varias de las políticas del mencionado plan. Así, para la política 1, universalización de la educación inicial de 0 a 5 años de edad, la educación debe ser “equitativa y de calidad que garantice y respete sus derechos, la diversidad cultural y lingüística, el ritmo natural de crecimiento y aprendizaje y fomenta valores fundamentales, incorporando a la familia y a la comunidad, en el marco de una concepción inclusiva” (Ministerio de Educación, 2007). En la política 2, universalización de la educación general básica de primero a décimo años, se habla de una educación que dé atención a “la diversidad, la inclusión educativa, el desarrollo y difusión cultural, la identidad pluricultural y multiétnica y la preservación del medio ambiente” (Ministerio de Educación, 2007). Y así, las siguientes políticas sugieren algunos conceptos sobre calidad de la educación, asumidos por la actual administración del Ministerio de Educación.

Calidad de la educación en la legislación nacional y aportes de la sociedad civil

Los documentos oficiales más importantes en los que el Ecuador define el tipo de educación que desea promover y en los que se señala aspectos de calidad educativa son la Constitución de la República de 1998 y el Código de la Niñez y Adolescencia.

En el Código de la Niñez y Adolescencia, puesto en vigencia en el 2003 e inspirado en la doctrina de protección integral que establece el mandato de elaborar políticas, programas y acciones desde una perspectiva de derechos y con prevalencia del interés superior del niño, en los artículos correspondientes habla del tipo de educación al que tienen derecho los niños, niñas y adolescentes, definiéndola de manera explícita como una educación de calidad.

Por otra parte, de manera inédita desde la ciudadanía a partir del 2002 grupos de personas y organizaciones a través del movimiento ciudadano

social de cuentas del sistema educativo; revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida; y aumento del 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6 % del PIB.

Contrato Social por la Educación, organizan y movilizan a la sociedad para colocar a la educación dentro de las prioridades centrales de la agenda del Estado y de la sociedad. Este movimiento, entre varias de sus acciones, desde el 2006 desarrolla propuestas e iniciativas para debatir y fomentar la calidad de la educación en el Ecuador. El debate tiene por finalidad construir socialmente el concepto de calidad educativa que el país requiere, así como un mínimo de indicadores de calidad educativa.

Políticas que se desarrollan para dar cumplimiento con los mandatos de educación de calidad en el Ecuador

Distribución gratuita de textos escolares

Desde el 2002, al calor de la motivación ciudadana expresada por el Contrato Social por la Educación y apoyadas por organismos de las Naciones Unidas como UNICEF, las entidades públicas han asumido paulatinamente empujar la prioridad de la inversión social en educación. Una de las políticas adoptadas para abatir las trabas económicas al ingreso de los niños y niñas al sistema educativo y al mismo tiempo impulsar la calidad de la educación, ha sido la distribución gratuita de textos escolares. Esta iniciativa fue desarrollada en primera instancia por gobiernos provinciales y locales² y luego pasó a formar parte del paquete de políticas nacionales ejecutadas por el Ministerio de Educación desde el 2006.³

En el mismo año, el Ministerio de Educación, junto a Plan Internacional y Visión Mundial, contribuyó a la elaboración y edición de una serie de textos escolares para la educación intercultural bilingüe, denominados *Kukayus pedagógicos*. Estos textos se distribuyeron en nueve provincias de la Sierra y la Costa (Ministerio de Educación, 2007).

En el 2007, el Ministerio de Educación estableció un nuevo proceso denominado *Vitrinas pedagógicas*, en el que mediante un concurso de

2 El Consejo Provincial de Pichincha (proyecto Silabas) y la Alcaldía de Guayaquil (proyecto Más libros) fueron los iniciales impulsores de esta política pública.

3 En la actualidad todo el país, con excepción de Guayaquil, está bajo la política de textos del Ministerio. Guayaquil mantiene sus propios textos distribuidos por la alcaldía.

oferta de la empresa privada o de iniciativas particulares, a través de filtros técnicos, se seleccionaron 35 títulos para los 10 años de educación básica en todas las materias del currículo vigente. (Ministerio de Educación, 2007). En el 2007 se entregaron millones de textos escolares en las escuelas públicas del país. El reparto de textos ha sido acompañado por procesos de capacitación docente bajo el sistema de “cascada”.

Todos estos esfuerzos nacionales son importantes e inéditos en los últimos lustros de la historia de la educación del país. Sin embargo, el brusco cambio de propuestas pedagógicas y contenidos entre los textos de los gobiernos seccionales y la “vitrina pedagógica” del ministerio está por ser evaluado a la luz de su impacto en la calidad de los aprendizajes de los alumnos y en la respuesta dada por los maestros.⁴ De la misma manera, están por evaluarse los procesos de capacitación docente, su grado de aceptación y uso de los textos. Deberán estudiarse también los costos políticos, educativos y culturales para el país del funcionamiento de dos procesos de elaboración y uso de textos: uno nacional y otro de la ciudad de Guayaquil.

El tema docente

Es indudable que el rol del docente es de sustantiva importancia para la realización de la calidad y del cambio educativo. En los últimos 10 años, el Ecuador ha mirado con relativa distancia la problemática de los profesores. Fueron los frecuentes paros organizados y dirigidos por el sindicato de maestros llevados a cabo hasta fines del 2003, los que lograron sacar a la luz el tema y colocarlo como punto único dentro de la agenda de problemas del sistema educativo. Dentro del tema docente se destacó el aspecto salarial como el fundamental. De allí que, los paros exitosos colocaron a las medidas salariales como uno de los puntos prioritarios de la agenda de los sucesivos ministros y ministras desde el 2003 hasta la fecha. Debido a esto, los permanentes aumentos del presupuesto de la educación

4 El Contrato Social por la Educación ha conformado una comisión técnica para evaluar los contenidos de los textos elaborados por el Ministerio de Educación, Vitrinas pedagógicas. La comisión está conformada por varias prestigiosas universidades del país.

han sido absorbidos por los salarios de los profesores, llevando a una cierta tendencia a la salarización del presupuesto de educación. El cumplimiento de los acuerdos entre el gobierno y la Unión Nacional de Educadores (UNE), luego de los paros del 2003 ha generado un ambiente de “paz” en el sistema educativo, hasta el 2007.

El gobierno actual, dentro del Plan Decenal, ha desarrollado otras iniciativas para atender la problemática docente:

1. Incremento de partidas docentes. Por disposición del presidente, Rafael Correa, en el 2008 se incrementarán 12 000 nuevas partidas a la planta docente del país.
2. Jubilación voluntaria de docentes. Esta es una estrategia para renovar el personal docente y ampliar el número de partidas. Consiste en un estímulo económico de 12 mil dólares para que docentes de avanzada edad se jubilen. Con esta partida el ministerio procede a desdoblarse obteniendo dos nuevas partidas. (Ministerio de Educación, 2007: 42)
3. Aumento de salarios para todo el magisterio en el 2007 y 2008.
4. Bono de la frontera. Es un estímulo económico para profesores que trabajan en escuelas o colegios ubicados a 20 kilómetros de la línea de frontera.
5. Apoyo al fondo de cesantía y plan de vivienda del magisterio: bono de 3 600 dólares para que el docente construya su vivienda.

A pesar de los esfuerzos realizados, se constata que el Ecuador carece de una política integral que atienda al docente.

La política docente debería topar aspectos como el reclutamiento a esta profesión de los jóvenes más capaces y con vocación que salen de los colegios y una política salarial de largo aliento ligada al desempeño y sistemas de estímulo, actualización y evaluación constructiva, unidas a un proyecto educativo y de país, entre otras tantas medidas de revalorización del maestro ecuatoriano necesarias para apuntalar la calidad educativa.

Esfuerzos en infraestructura educativa

Según el Ministerio de Educación se requieren cerca de mil millones de dólares para disponer de la infraestructura adecuada para una educación de calidad. Desde el 2006, se ha producido una muy importante inversión que supera ampliamente lo invertido en los últimos siete años, sin embargo, “solamente lograremos cubrir el 14 % de las necesidades” (Ministerio de Educación, 2007: 28).

Sumadas las inversiones del 2006 y del 2007, el Ecuador habrá invertido \$ 154 290 672 frente a \$ 44 993 954 invertidos en los siete años anteriores, esto es casi 3,5 veces más. Tal inversión da cuenta de una voluntad política de invertir más en educación, particularmente en este rubro.⁵

En el 2006, los \$ 73 505 845 fueron invertidos en el mejoramiento de la infraestructura educativa de 2408 planteles. En el 2007, los \$ 480 784 847 ayudarán para una intervención integral en 1185 unidades educativas.

Los consejos provinciales y los municipios también invierten en infraestructura escolar. Así, según la Asociación de Municipalidades del Ecuador, los municipios en su conjunto destinaron en el 2005 el 49,49 % del total de su inversión y en el 2006 el 38,40 %, lo que suma \$ 52 146 158,27 (Páez, 2007).

Cobertura escolar

Según el II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reciente publicación (Sistema de Naciones Unidas, 2007), durante el último decenio hay un crecimiento de la matrícula básica en aproximadamente 7 puntos porcentuales, que ha llegado en el 2006 al 91 %. Esto quiere decir que 1 de cada 10 niños y adolescentes de entre 5 y 14 años no asisten a este nivel educativo.⁶ Sin embargo el problema más

5 Hay que señalar que en estos dos años el Ministerio de Educación ha sido dirigido por el mismo ministro, el licenciado Raúl Vallejo.

6 Según mandato constitucional la educación básica en el Ecuador contempla 10 años: primero (ex jardín de infantes), segundo a séptimo (ex primaria de primero a sexto grados) y octavo a décimo (del primer al tercer curso de secundaria).

crítico se presenta en la transición del séptimo al octavo de básica donde de los 10 matriculados en séptimo, solo 7 se matriculan en octavo.

En términos de sexo las diferencias no son muy notables, no así respecto a las zonas geográficas. Así, mientras 6 de cada 10 mayores de 14 años culminan la educación básica en las zonas urbanas, 2 de cada 10 lo hacen en el sector rural. Según el quintil de consumo, de las “personas mayores de 14 años que se encuentran en el quintil 1, el 17% termina la educación básica, mientras que en el quintil 2, tres de cada 10 culminan este nivel de instrucción. Los quintiles 4 y 5 son aquellos que se encuentran por encima de los niveles nacionales” (Sistema de Naciones Unidas, 2007: 86). En otras palabras niños y niñas pobres o en extrema pobreza son los más excluidos de la educación, entre los cuales se encuentran los indígenas que viven en las zonas rurales. Las causas de este hecho son múltiples relacionadas con la pobreza de los hogares que no disponen de los recursos económicos suficientes para matricular a sus hijos; la creencia de la población de valorar más el trabajo que los estudios de los adolescentes; la falta de oferta educativa en las zonas rurales expresada en la inexistencia de colegios; y la pérdida de credibilidad de la escuela como portadora de oportunidades para los jóvenes; entre las más visibles. Así mismo, en las zonas rurales el arbitrario abandono de los profesores con sus partidas del campo a las urbes, ha propiciado el cierre de miles de escuelas, con el consiguiente perjuicio para miles de niños y niñas.⁷

Otros problemas son la deserción escolar y el rezago educativo. De este modo, 63 519 niños, niñas y adolescentes en edades comprendidas entre 6 a 17 años abandonaron, en el 2006, el sistema escolar a nivel del país, lo que corresponde al 4 % de los alumnos y alumnas de estas edades (Sistema de Naciones Unidas, 2007: 86).

En definitiva, si bien, el acceso educativo se ha incrementado notablemente en los últimos años, el nivel de culminación de los estudios es aún limitado: 4 de cada 10 ecuatorianos han terminado la educación básica; 7 de cada 10, han terminado la primaria; y 3 de cada 10, han terminado

7 No existe una cuantificación ni un estudio sobre este fenómeno. Sin embargo, por el reporte y el accionar de cerca de cien municipios se conoce que por su decisión política y financiera se han contratado cientos de profesores y se han abierto las escuelas. Este esfuerzo también lo han realizado los padres de familia.

la secundaria (Instituto Nacional de Estadística y Censos, citado en Contrato Social por la Educación, 2006).

Políticas públicas que explican el aumento de la cobertura

El aumento de la cobertura educativa es un esfuerzo colectivo de diversos actores ciudadanos y estatales, que en los últimos años han trabajado alrededor de metas comunes, como la de la universalización de la educación básica.

En el año 2002, en medio de la campaña presidencial, un grupo de ciudadanos de diverso origen político, social y regional, junto con el Ministerio de Educación y apoyados por la Cooperación de Naciones Unidas, representada por UNICEF y UNESCO, y los medios de comunicación, plantearon al Ecuador un acuerdo nacional por la educación, que recibió un amplio respaldo de la ciudadanía, de los padres y madres, de los estudiantes, de las organizaciones sociales, de los partidos políticos y de los candidatos ganadores a la Presidencia. El acuerdo tuvo como centro una base programática denominada Agenda Básica por la Educación que colocó como meta central a la universalización de los 10 años de educación básica de calidad hasta el 2015.⁸

Esta meta se constituyó en el eje de la demanda ciudadana, agrupada en el Contrato Social por la Educación, organización que surgió de la movilización generada por el acuerdo nacional del 2002, que en los años siguientes presionó de manera persistente para su cumplimiento de parte de los sucesivos gobiernos y ministros de educación. La primera concreción para el cumplimiento de la meta fue la puesta en acción a través de una medida más específica: la universalización del primer año de educación básica, así como de otras estrategias como la entrega universal de textos escolares y la eliminación de las barreras económicas para el ingreso de los niños y niñas a clases, a partir de la supresión de los denominados 25 dólares de la mal llamada “contribución voluntaria” que los padres de familia tenían que cancelar al momento de la matrícula.

8 La agenda básica constó de tres metas y nueve estrategias.

La universalización del primer año desde el 2005; la entrega gratuita de textos desde el 2004, por iniciativa del Consejo Provincial de Pichincha, y la eliminación de los 25 dólares de “contribución voluntaria” desde el 2006 comenzaron a operar bajo la conducción del Ministerio de Educación. Estas acciones con limitado apoyo político las llevó a cabo el ministerio hasta el 2005, mas desde el 2006 fueron potenciadas e incluso formaron parte esencial del denominado Plan Decenal que actualmente es la agenda educativa del gobierno del presidente Correa.

Medición de logros educativos. Resultados y problemas

Desde el 2000 hasta el 2006 no se realizaron pruebas de medición de la calidad educativa en el país. Los únicos indicadores nacionales de que dispone el Ecuador a la fecha⁹ son del 2000 resultado de las denominadas “pruebas Aprendo”.

En el 2006, el Ecuador se reinsertó en el marco regional de mediciones con su participación en el Segundo Estudio Regional de la Calidad Educativa, llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad Educativa (LLECE) de la OREALC UNESCO. Los resultados de este estudio según el Ministerio de Educación debieron salir a finales del 2007.

Por su propia cuenta el Ministerio de Educación, en el 2007, lleva adelante un operativo de medición de la calidad a través de la aplicación de las pruebas “Aprendo 2007”.

Mientras salen los últimos resultados de “Aprendo 2007”, se tiene necesariamente que recurrir a los datos del 2000. Según estos, la situación educativa del Ecuador es preocupante. Las notas promedio nacional en Lenguaje y Matemáticas están bajo diez sobre veinte.

9 A octubre del 2007.

La insuficiente información educativa

Aunque en los últimos años hay avances significativos en la recuperación y el procesamiento de la información social en el Ecuador, expresada en la institucionalización de un sistema de indicadores sociales de alto nivel técnico denominado Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), los procedimientos técnicos para la generación de indicadores educativos de los cuales se nutre este sistema, proporcionados por la unidad estadística Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC) del Ministerio, están en proceso de modernización y ajuste.

Para la implementación de varias políticas, el ministerio ha impulsado en los últimos años investigaciones de amplio espectro como el censo del magisterio fiscal y de servidores públicos del ministerio, llevado a cabo en el 2001. A fines del 2007 e inicios del 2008 se llevó a cabo un censo educativo para establecer las condiciones actuales del sistema educativo ecuatoriano.

A pesar de todos estos esfuerzos del Estado y de la ciudadanía la información todavía es parcial y fragmentada, por lo que el ejercicio democrático de monitoreo y vigilancia de las políticas tiene limitaciones evidentes. Por otra parte la investigación de políticas públicas educativas es incipiente.

Enseñanza de los derechos humanos en los currículos nacionales

La ONG Defensa de los Niños Internacional sección Ecuador en los últimos años ha elaborado el Informe País, sobre formación en derechos humanos en el sistema educativo nacional. Según el V Informe del año 2006 se desprende que la reforma curricular, instrumento que contempló entre otros aspectos la formación en DD. HH., no tuvo el suficiente respaldo político, ni técnico por las sucesivas administraciones del Ministerio de Educación para su debido desarrollo. Tanto es así que “para el año 2000 en el Ecuador se sigue usando la reforma curricular básica de 1982” (Defensa de los Niños Internacional, 2006). Según la opinión de muchos docentes y actores del sistema educativo la reforma se quedó en el papel.

De ser así el impacto de sus propuestas no bajaron a las aulas o bajaron de manera poco ordenada y sistemática, entre ellas la formación en derechos humanos.

Adaptabilidad

Programas educativos educación de adultos

En el 2007, el 9 % de la población, esto es 732 083 ecuatorianos, es analfabeta. Al analfabetismo puro hay que sumar el analfabetismo funcional del 21,3 % de la población, que significan 1 731 847 personas. El porcentaje mayor de analfabetos está en las zonas rurales: 15,5 %, frente al 5,3% en las ciudades. Lo mismo acontece con el analfabetismo funcional: 32,2 % en el campo y 15 % en la urbe. Hay más mujeres analfabetas (10,3 %) en relación a hombres (7,7 %).

Sin embargo, el problema más grave se presenta en el rezago educativo. El 42,9 % de la población necesita terminar la educación básica de 10 años, así como el 51,7 % requiere terminar el bachillerato (Amaluisa y Lazcamo, 2006).

Desde inicios de la década de 1990, en la que se realizó la última campaña masiva de alfabetización, la educación de adultos ha sufrido un permanente olvido de parte de sucesivos gobiernos. En todo caso, el ministerio, a través de la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP), en las últimas dos décadas “ha creado alrededor de 350 establecimientos educativos fiscales de ciclo básico y bachillerato en modalidad presencial; ha facilitado la operatividad de al menos 1200 extensiones de educación a distancia tanto fiscales como fiscomisionales y particulares” (Amaluisa y Lazcamo, 2006).

- a) Sin embargo, los problemas de este subsistema son los siguientes:
- b) No existe la figura de profesional docente en educación de adultos. Por tanto, su formación, por lo general, es menor que la de los profesores del régimen regular.

- c) Los educadores de adultos pertenecientes a este subsistema no tienen nombramiento ni contratos.
- d) No hay infraestructura educativa para educación de adultos, con excepción de los establecimientos fiscomicionales y algunos particulares.
- e) La oferta educativa de educación compensatoria, comúnmente, es de menor exigencia y calidad que la educación regular.
- f) El subsistema “conoce muy poco” de la dimensión de la demanda y no dispone de mecanismos de monitoreo de los aprendizajes, de la gestión y de los procesos de evaluación de impacto.

Hay limitado control de cierta oferta privada de educación a distancia, que ha recibido denuncias de corrupción de parte de la opinión pública (Amaluisa y Lazcamo, 2006).

Propuestas del actual gobierno en educación de adultos

Dentro del Plan Decenal de Educación, asumido por el gobierno del presidente Correa, la política 4 persigue “la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación continua para adultos” (Ministerio de Educación, 2007), para lo cual está emprendiendo en varios proyectos como: el programa nacional de educación básica para jóvenes y adultos, tanto en castellano como en lengua nativa para todos los pueblos y nacionalidades; proyectos especiales –cárceles para los adultos privados de la libertad–; atención educativa en el cordón fronterizo con Colombia y Perú; y el programa de erradicación del analfabetismo.

Propuestas de los gobiernos locales para la erradicación del analfabetismo

Municipios y prefecturas del país en los últimos años han impulsado con recursos propios campañas contra el analfabetismo. Son varios cantones del país que han sido declarados “libres de analfabetismo”. Varias prefecturas también han apostado a esta estrategia. Para tal efecto han realizado acuerdos con el gobierno cubano para que la metodología de “yo sí puedo” sea aplicada en diferentes zonas del país.

El presupuesto educativo como reflejo del cumplimiento del derecho a la educación

Una lectura comparada de los indicadores del presupuesto en educación en relación al PIB, señala una persistente desinversión y estancamiento en los últimos 25 años. Desde 1981, en el gobierno de Jaime Roldós Aguilera, en que el presupuesto de educación alcanzó el más alto pico, con un 5,4 % del PIB, la inversión ha bajado durante las dos últimas décadas, llegando a niveles dramáticos en el 2000, en el gobierno de Jamil Mahuad.

En efecto, en 2000, en medio de la crisis más aguda de los últimos cincuenta años, la inversión en educación bruscamente se redujo al 1,8 % del PIB. De 629 millones de dólares asignados en 1998 se redujo, en el 2000, a menos de la mitad, esto es a 292 millones.

Sin embargo, una modificación positiva se dio a partir del 2001, cuando el gasto en educación se elevó al 2,3 %. No obstante desde el 2003 hasta el 2005 la inversión ha permanecido estática en un 2,9 % del PIB. En el 2006 subió al 3 % y en el 2007 al 3,35 %.

En noviembre del 2006 en consulta popular el pueblo ecuatoriano aprobó el Plan Decenal, particularmente uno de sus puntos en el que señalaba que la inversión en educación debía alcanzar el 6 % del PIB, y que para llegar a esta meta, cada año el Ecuador debía aumentar un 0,5 % del PIB en educación. Lamentablemente la consulta no tuvo fuerza constitucional, sino ética y política. Esta ha sido la razón para que leyes previas de control del gasto fiscal impidan al gobierno cumplir con dicho

mandato¹⁰. Para superar este escollo el gobierno echó mano de leyes de emergencia que le posibilitan invertir recursos de fondos de ahorro petroleros en la cuenta especial de reactivación productiva y social (CEREPS), así como enviar al Congreso una ley de financiamiento de la educación que eliminaba las trabas impuestas por las leyes antes referidas. La emergencia educativa permitió llegar a una inversión de 3,35 % del PIB, mas la ley tratada por el Congreso fue vetada en su totalidad por el ejecutivo, difiriendo a la Asamblea Constitucional la resolución de este punto, con lo que el cumplimiento de la elevación del 0,5 % del PIB anual en educación se posterga, dejando en altos niveles de fragilidad la sostenibilidad financiera de las políticas impulsadas por el Plan Decenal (Luna Tamayo, 2006).

Para salir de este escollo la ciudadanía ha planteado al gobierno y al país la necesidad de emprender en un “pacto social-fiscal” que brinde sostenibilidad y fuentes de financiamiento seguras a las políticas de cambio educativo que requiere el país.¹¹

Mala calidad del gasto

El problema de financiamiento educativo en los últimos años no solo ha respondido a insuficientes recursos, sino también a que los pocos disponibles se los ha gastado mal debido a varias circunstancias que las recientes administraciones del Ministerio de Educación pretenden corregir:

- El Ministerio de Educación no ha ejercido la rectoría de sus recursos económicos. El Ministerio de Economía ha sido quien analizaba e integraba la pro forma sectorial.

10 En el 2007 la inversión debía llegar al 3,5 % del PIB y solamente llegó al 3,35 %. Mas a este monto se llegó con una asignación del Congreso Nacional de 55 millones reasignando recursos del pago de la deuda pública y 125 millones del gobierno central, a través de una declaración de emergencia educativa que le faculta invertir una cuenta especial de ahorros de recursos petroleros (CEREPS).

11 Una ampliación de este punto ver en Francisco Enríquez, *Hacia un Pacto Social Fiscal*

- El Ministerio de Economía orientaba la pro forma de educación en concordancia con las políticas macroeconómicas y de estabilidad fiscal. En otras palabras, el presupuesto en educación no era expresión de las políticas y necesidades educativas.
- La asignación de recursos por parte del Ministerio de Economía con base en el gasto histórico generaba distorsiones en la gestión educativa. El manejo de los recursos estaba abierto a decisiones discrecionales y político clientelares.
- Lo anterior derivó en una distribución inequitativa per capita (alumno por provincia). Existen cantones que reciben 80 veces más recursos por alumnos que otros.
- Falta de oportunidad en los desembolsos por parte del Ministerio de Economía, que provocaron los paros docentes y la ejecución defectuosa de los proyectos.
- A más del desembolso tardío por parte del Ministerio de Economía, hay una falta de capacidad técnica y gerencial del Ministerio de Educación que origina la incapacidad del gasto oportuno. En el 2004, hasta septiembre, en algunos programas de calidad educativa la ejecución era de cero. Sin embargo, desde el 2006 hay un esfuerzo del Ministerio de Educación de cumplir con eficiencia.
- Persistencia de una estructura administrativa centralista y disfuncional del Ministerio de Educación que dificulta la aplicación oportuna de políticas e iniciativas.
- Incipientes sistemas de evaluación y rendición de cuentas de todos los integrantes del sistema: administrativos, docentes y directivos.
- Sistemático aumento en gastos corrientes antes que en gastos en inversión en calidad educativa, lo que ha llevado a una suerte de “salarización” del presupuesto del Ministerio de Educación. Si en el 2003 se

tenía un 11,6 % del presupuesto destinado a inversión, en el 2005 este rubro se redujo a 5,6 %. Gracias al aumento de inversión educativa de emergencia proveniente de los fondos petroleros hacia rubros como infraestructura educativa, textos escolares y eliminación de los “25 dólares de contribución voluntaria” esta tendencia salarizante ha sido atenuada en los dos últimos años.

- Limitada participación ciudadana en la vigilancia de las políticas.

Inequidad en el sistema educativo

El promedio nacional de inversión por alumno en el país es de 261, 28 dólares, pero hay provincias como Galápagos que llegan a 2444,14 dólares. Sin embargo el promedio oculta mayores niveles de inequidad. Hay cantones como Logroño. en la provincia de Morona Santiago, en la Amazonía, que tiene una inversión anual de 23,20 dólares. La inequidad educativa junto a los graves problemas de calidad y acceso a la secundaria son los mayores obstáculos para el cumplimiento del derecho a una educación de calidad de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador.

La educación y el sentido de la dignidad humana

La Constitución garantiza “la integridad física y psíquica” de los niños y niñas. También la “prevención y atención contra el maltrato, negligencia, discriminación y violencia”. El Código de la Niñez y Adolescencia habla de las responsabilidades de la familia: “respeto, protección y cuidado de los hijos y la promoción, respeto y exigibilidad de sus derechos”. La legislación vigente es explícita en señalar el derecho a la protección contra toda forma de prejuicio o abuso físico, sexual o mental, descuido o trato negligente o malos tratos o explotación. Pero los enunciados legales son “letra muerta para la mayoría de niños y niñas del país; para ellos y ellas el castigo agresivo es parte de su crianza” (Observatorio de la Niñez y Adolescencia, 2005: 125).

El 52 % de niños y niñas de entre seis a once años se quejan de recibir malos tratos de sus padres. La violencia en los hogares se extiende a las escuelas. Según el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), el 33,9 % de niños del país dice ser maltratado por sus profesores.

Una de las salidas que el país ha buscado para solucionar estos problemas en las escuelas y colegios es el desarrollo de códigos de convivencia. Sin embargo, a pesar de haber recibido el primer impulso por parte del Ministerio de Educación en el 2003, a través de un acuerdo ministerial que disponía la generalización de la experiencia en todo el sistema, muchos actores educativos que adoptaron la experiencia, particularmente rectores, directores de escuela y profesores, transformaron esta iniciativa innovadora, cuyo objetivo principal era una movilización interna de la comunidad educativa alrededor de la construcción de acuerdos de convivencia sobre la base de la resolución de conflictos, a través del diálogo, la tolerancia y la paz, en la redacción de los “nuevos códigos” sobre la base de los tradicionales “reglamentos internos” de matriz autoritaria y adulto centrista. Entonces, las primeras experiencias dieron cuenta de la funcionalización de la propuesta a la tradición y el vaciamiento de toda alternativa innovadora. Desde el 2007 se ha reactivado la iniciativa del impulso de los códigos de convivencia, proceso que está por ver cómo se desarrolla, en base a los aprendizajes del 2003.

Monitoreo y exigibilidad del derecho

Sin duda la Constitución y el Código de la Niñez y Adolescencia son instrumentos legales muy avanzados que, inspirados en la realización del estado social de derecho, consagran los derechos humanos, particularmente los de los niños y niñas como factores centrales a ser garantizados por el Estado y la sociedad ecuatoriana.

Sin embargo, la aplicación y la ejecución de las disposiciones normativas de esos dos cuerpos legales tienen serios problemas, y muchos de los enunciados han quedado como meras referencias retóricas vistas por la población con duda e insatisfacción.

Varios son los factores que han frenado su aplicación:

- Falta de voluntad política de diversos y fuertes actores sociales y políticos para llevar a la práctica las disposiciones en favor de los derechos humanos. Este escenario se está modificando luego de la elección de Rafael Correa en noviembre del 2006.
- Carencia de propuestas y de fuerza política de las organizaciones políticas y de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos.
- No se crearon los cuerpos legales intermedios como el reglamento del código de la niñez o la ley orgánica de educación que hubieran facilitado la aplicación de las normas constitucionales y las del código.
- La garantía del derecho depende de la activación de los mecanismos de exigibilidad. Hasta la fecha todo el aparato necesario para desatar este proceso está en construcción y en definición por lo que tiene un funcionamiento parcial y a su vez inconexo con otras entidades del estado como las Defensorías del Pueblo.
- La enorme inestabilidad política del Ecuador desde 1996 generó una alta rotación de autoridades y funcionarios que colocaron agendas personales en la conducción del gobierno, en detrimento de políticas de estado señaladas en los cuerpos legales.
- La imposición de políticas y programas de parte de las instituciones financieras internacionales dejaron de lado las políticas inspiradas en los derechos humanos, particularmente las que defendían el derecho a la educación de todos y todas y su noción de universalidad.
- Una limitada participación de la ciudadanía a nivel local.

La educación intercultural bilingüe y el tema multicultural e intercultural

El Ecuador es un país multicultural y plurilingüe, pero estructuralmente conformado sobre una base social y normativa racista y excluyente.

En el Ecuador existen 13 nacionalidades indígenas distribuidas en todo el territorio nacional. El 6,6 % de la población se autocalifica como indígena (SIISE 4.5). Cada nacionalidad mantiene su lengua y cultura propias. Dentro de cada nacionalidad existen pueblos que mantienen sus costumbres, dialecto y actividades económicas. La nacionalidad kichwa es la más numerosa. Cabe señalar la existencia de pueblos sin contacto voluntario con la sociedad nacional: los tagaeri, los taromenane, y los oñamenane, ubicados en las provincias de Orellana y Pastaza, en la Amazonía.

Los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas han logrado un importante reconocimiento a su cultura, lengua y otros derechos con base en una constante y permanente lucha llevada a cabo durante cientos de años. Los mayores logros de esta acción social y política se concretan en las dos últimas décadas del siglo XX, particularmente en los noventa, cuando surge el gran movimiento indígena ecuatoriano, con una agenda de cambios estructurales en los que constan el reconocimiento de la diversidad, de su identidad y de sus raíces ancestrales como parte importante del Estado ecuatoriano. Resultado de estas acciones fue la integración en la Constitución de 1998 de un conjunto de derechos colectivos

Una década antes, el movimiento indígena había conseguido un logro importante en el ámbito de la reproducción de su cultura, a partir de la autonomización de su propuesta educativa en el sistema educativo nacional. En 1988 se institucionalizó la educación intercultural bilingüe con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB).

La educación intercultural bilingüe (EIB) es parte de la estrategia política integral de los pueblos originarios de avanzar con el reconocimiento de sus derechos en el marco del viejo estado uninacional y excluyente hacia el mejoramiento integral de sus condiciones de vida y reproducción económica social y cultural.

A pesar de los avances en la EIB, sus problemas de calidad son similares al sistema denominado “hispano”, más aún cuando en sus escuelas, el 40 % de profesores son monolingües y crece el número de padres de familia indígenas que prefieren que sus hijos se formen en el subsistema hispano público o privado. “El tiempo promedio de escolaridad indígena es de 2,4 años, en comparación con los 7,6 años del país. Mientras el 87 % de la población indígena se ha matriculado en el nivel primario, apenas el 26 % alcanza el nivel secundario y solo el 3,5 % el universitario. En comparación con la población no indígena, estos porcentajes alcanzan el 91 %, 60 % y 13 % respectivamente” (SIAST/BID citado en Moya, 2006: 21).

Otro indicador alarmante del bajo impacto de la EIB es la pérdida de las lenguas nativas en las nuevas generaciones. Según el ODNA “apenas el 6 % de los niños, niñas y adolescentes del país hablan una lengua indígena de manera bilingüe o monolingüe, la mayoría de este porcentaje vive en el campo... En la actualidad el 30 % de niños y niñas indígenas han perdido su lengua nativa”. (ODNA, 2007: 5)

Tras esta situación se esconden los problemas estructurales de pobreza y marginalidad. El 77 % de niños indígenas vive en hogares con un ingreso inferior a 2 dólares diarios (ODNA, 2007: 6).

La educación de los grupos afroecuatorianos

EL 5 % de la población del Ecuador es afroecuatoriana y, en su mayoría, vive en condiciones de pobreza. Buena parte de esta población está en las provincias de Esmeraldas, Imbabura, y en las ciudades de Guayaquil y Quito.

En la Constitución de 1998 muchos de los derechos colectivos fueron recogidos, sin embargo, junto con los indígenas, los afroecuatorianos soportan problemas de exclusión, racismo y marginalidad. El 10 % de la población afroecuatoriana es analfabeta. La mayoría de la población afroecuatoriana no tiene acceso a servicios de educación y salud de calidad.

Estrategias educativas a los grupos con capacidades diferentes

La educación especial en el Ecuador se inició en la década de 1940. El concepto inspirador de esta propuesta fue la caridad y la beneficencia.

Uno de los avances cruciales se dio en la década de los noventa, en la que cambió el paradigma de los derechos. En la Constitución de 1998 se contemplaron varios artículos que protegen los derechos de las personas con necesidades especiales.

Población con necesidades especiales

Según el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), órgano estatal que atiende este aspecto en el Ecuador, del total de la población, el 13,2 % son personas con algún tipo de necesidades especiales (1 600 000 personas).

Proyectos y programas

El Plan Decenal de Educación contempla algunas acciones de educación especial con una modalidad de educación inclusiva. En todas estas acciones no se encuentran programados cursos de actualización para docentes, padres y madres de familia en el tema de atención especial.

En los datos oficiales no hay mayor información sobre cobertura de programas ni resultados. Tampoco se dispone de un sistema de información estadística.

Con el actual gobierno, y particularmente gracias a la acción del vicepresidente de la república, Lenin Moreno, que sufre una parálisis de sus miembros inferiores, el gobierno ha puesto énfasis en la atención a este grupo poblacional. En esta gestión se han emitido varias disposiciones legales inclusivas, de discriminación positiva y de protección.

Bibliografía

- Defensa de los Niños Internacional (DNI) (2006). *V Informe Interamericano de educación en Derechos Humanos- Ecuador*.
- Enríquez, Francisco (2007). *Hacia un Pacto Social Fiscal*, Contrato Social por la Educación. Quito.
- Luna, Milton (2006). *La educación en los últimos años*, Cuadernos del Contrato Social, 4. Quito.
- Ministerio de Educación (Ecuador 2007). *Plan Decenal de Educación 2006-2015, Rendición de Cuentas Enero- Junio 2007*, p. 8.
- Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (2006). *Proyecto de fortalecimiento del subsistema de educación compensatoria* (Cecilia Amaluisa y Wilma Lazcamo).
- Moya, Ruth, *Acceso de los pueblos indígenas a la educación postsecundaria, vocacional y superior*, Informe Ecuador, Anexo II (Marzo).
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ecuador 2006). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 2005*. Quito.
- Observatorio de la Niñez y Adolescencia, UNICEF (2007). *Niñez indígena: doble exclusión*, Observatorio Alerta. (Mayo), p. 5.
- Páez, María de los Ángeles (2007). *Análisis de los presupuestos municipales*, documento interno AME.
- Sistema de Naciones Unidas y Gobierno Nacional del Ecuador, (Ecuador 2007). *II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (Ecuador 2006). *Contrato Social por la Educación en el Ecuador*.