

**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>	

## Presentación

La problemática de las políticas de educación, al igual que las demás políticas sociales, constituye actualmente un complejo campo de reflexión multidisciplinaria con importantes innovaciones conceptuales que se han originado en diversas vertientes de las ciencias sociales y la economía. De hecho, en América Latina ha emergido un nuevo paradigma caracterizado, entre otros rasgos, por operar sobre un esquema institucional de actores múltiples, en los cuales el Estado cumple un rol básico de rectoría. Estos desplazamientos teóricos tienen una profunda incidencia en la organización de los servicios y sus resultados y, consecuentemente, se reflejan en la calidad, equidad y eficiencia del sistema, así como en los procesos de diseño, construcción y ejecución de las políticas.

A pesar de que las reformas educativas de los 90 estuvieron centradas en el mejoramiento de la calidad, ésta sigue siendo una tarea pendiente. En este libro se indaga sobre el impacto de los proyectos para el mejoramiento de la calidad de la educación básica financiados por la banca internacional de desarrollo, los mismos que tuvieron poco efecto sobre el aprendizaje de los alumnos y las prácticas en el aula. Los textos contextualizan, además, el proceso histórico de las políticas públicas y reformas educativas en el Ecuador, analizan la situación actual y perspectivas del sector educativo tanto a nivel de la educación básica como del bachillerato, identifican principios orientadores para el cambio y se exploran posibles caminos para el mejoramiento de la educación en términos de calidad y equidad.

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

# Introducción

Ana Esteves\*

El crecimiento económico se apoya cada vez más en las calificaciones de las personas, más específicamente en las habilidades para implementar innovaciones tecnológicas, insertarse en redes dinámicas, realizar adaptaciones organizativas, y favorece a los países que cuentan con dichas capacidades. Frente al requerimiento de una mano de obra capaz de adquirir nuevas calificaciones y adaptarse a los rápidos cambios tecnológicos a lo largo de su vida laboral, los sistemas de educación y formación deben adecuarse a las nuevas exigencias.

## La expansión del acceso a la educación

Actualmente los jóvenes cuentan con mayor educación que la de sus padres, y, consecuentemente, debido a su mayor preparación se esperaría que éstos logren una mejor inserción en el mercado laboral. No obstante, en un mercado de trabajo más restringido y caracterizado por una mayor competencia, flexibilidad e inestabilidad, los requisitos para acceder a los escasos puestos son cada vez mayores, lo que tiende a compensar la ventaja educativa de la que disponen los jóvenes. La mayor escolarización de las nuevas generaciones ha conducido al fenómeno de la “devaluación

---

\* Economista, MA en Desarrollo por la Universidad de Lovaina, Profesora-asociada de la FLAC-SO-Sede Ecuador.

educativa” (Franco, 2002:133) que se da cuando un determinado nivel académico pierde importancia económica y social al generalizarse su obtención. Sin lugar a duda, esto constituye un aspecto positivo para la sociedad en su conjunto, ya que se incrementa el nivel educativo de su población, pero para los jóvenes significa que las exigencias para obtener trabajos que le permitan acceder al mismo nivel de bienestar que la generación precedente se han incrementado.

Según la CEPAL, para el año 2000, el “umbral educativo” se situaba en 12 años de educación formal, éste constituye el umbral mínimo para asegurar una probabilidad de un 80% para obtener un empleo decente y salir de la pobreza. Por lo tanto, la educación se vuelve crucial para romper la cadena intergeneracional de la pobreza. Si bien el umbral educativo varía en función de las características específicas del mercado de trabajo de cada país, América Latina aún debe realizar grandes esfuerzos para asegurar empleos dignos a su población juvenil, ya que la mitad de los jóvenes ingresan a este nivel de enseñanza y, en promedio, sólo la tercera parte lo termina. Existen además grandes brechas entre países y entre zonas urbanas y rurales al interior de cada país.

Entre 1990 y 2002 (OIJ-CEPAL, CEPAL, OIJ, 2004: 166-172), la tasa de analfabetismo funcional de los jóvenes latinoamericanos de 15 a 29 años cayó de 20,1% a 13%. El porcentaje de jóvenes del mismo tramo etario con educación primaria pasó de 62,6% a 66,7%. Si bien la cobertura de la secundaria es drásticamente menor a la primaria, también se registraron avances significativos durante el período considerado donde dicha cobertura en el tramo de 20 a 24 años de edad aumentó de 25,8% a 34,8%. No obstante, las tasas de matrícula de la secundaria presentan una gran heterogeneidad entre países que varía de 85% en Cuba y Chile a 37% en Guatemala, según datos de la UNESCO para los años 2000-2001. En lo relativo a la educación terciaria, entre 1990 y 2002 la cobertura se extendió de 4,4% de los jóvenes de 25 a 29 años a 6,5%.

En un contexto en que el mercado laboral exige cada vez más trabajadores de alta productividad y con habilidades laborales más específicas, el término y certificación de la educación secundaria resulta cada vez más imprescindible para insertarse en el mercado de trabajo formal. Este nivel, antes que condicionado por la dificultad inherente de los puestos de tra-

bajo “es exigido como un certificado (o credencial) de buena conducta que demuestra que el postulante a un empleo ha adquirido hábitos, normas y habilidades básicas para el trabajo, tales como la disciplina y la constancia, que son parte de un estándar mínimo” (Schkolnik, 2005:19).

De acuerdo con Franco (2002), es importante señalar que alcanzar esta meta, conduce nuevamente a la “devaluación educativa” del nivel secundario y reduce el efecto del logro educativo como factor de movilidad social. No obstante, de no alcanzar dicho nivel se afectará la capacidad de competitividad de la región para insertarse exitosamente en el mercado mundial. En este sentido, América Latina está quedando rezagada con respecto a sus principales competidores industriales de Asia, donde el 75% de los jóvenes se matriculan en la enseñanza secundaria superior, y a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde cerca del 80% de los jóvenes terminan la educación secundaria (Carlson, 2002:15).

Numerosos estudios han puesto en evidencia que los ingresos tienden a aumentar a medida que se incrementa el nivel educativo. En base a un estudio realizado en 5 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay), basado en la indexación de los ingresos de los diversos niveles educativos con los correspondientes a la educación secundaria superior, se observa que las personas de 15 a 64 años que cuentan con nivel universitario ganan el doble de aquellos que sólo terminaron la secundaria. Además, los “premios de ingresos” hacia la enseñanza universitaria han aumentado en la segunda mitad de la década de los años 90, con excepción de Paraguay. Al considerar los ingresos de los jóvenes de 25 a 34 años se observa que si bien existe un “premio” a la educación universitaria, éste es inferior al observado en la población económicamente activa (15 a 64 años) que ha alcanzado los mismos niveles de enseñanza. Esto no es en absoluto sorprendente ya que en las remuneraciones de las personas de más edad también se toma en cuenta la experiencia (Carlson, 2002: 29). Al otro extremo, en 1999 las remuneraciones de los jóvenes que no han culminado la enseñanza secundaria varían entre el 55% (hombres jóvenes brasileños) y el 72% (hombres jóvenes de Chile y Uruguay) de las remuneraciones de aquellos que alcanzaron la secundaria.



## La calidad y la equidad

Al tema de la expansión del acceso a la educación es imprescindible unirle el relativo a la calidad y la equidad. Las reformas educativas de la década de los años 90 en América Latina se centraron en el mejoramiento de la calidad de la educación, así como también en la eficiencia de la gestión y la equidad educativa.

Estas reformas surgen en un contexto más favorable a los cambios que en épocas pasadas, se establece un relativo consenso sobre las políticas más adecuadas para llevar a cabo la reforma, las mismas que se elaboraron en base a acuerdos y recomendaciones internacionales sobre prioridades y estrategias para modernizar la educación, tales como los acuerdos logrados en la “Conferencia Internacional de Educación para todos”, celebrada en Jomtien (Tailandia, 1990) y el posterior informe de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI. Muestra de ello fue el incremento del gasto público orientado al sector.

Contrariamente a lo sucedido en la década de los años 80, durante los años 90 se incrementa el gasto público en educación y emergen nuevas formas de financiamiento. De acuerdo con la CEPAL el gasto en educación pasó de 3% del PIB en 1990 a 4,1% en 1999 y el gasto social per cápita anual, en promedio simple para la región, creció de 86 dólares en 1990-1991 a 137 dólares en 1998-1999. Este incremento es alto si se compara con el de salud (28 dólares per cápita para el mismo período), pero es insuficiente en relación con el 5,5% del PIB que invierten en promedio los países de la OCDE. Además existen grandes brechas entre países de la región, mientras que en Argentina el gasto público anual en educación por habitante pasó de US \$ 250 en 1990 a US \$ 385, en Ecuador este no creció y se mantuvo en \$ US 45 durante dicho período (CEPAL-UNESCO, 2004: 2-3).

La banca internacional de desarrollo (Banco Mundial, BID) también estuvo presente en el diseño de políticas, dado que sus recomendaciones sirvieron de base para las condicionalidades de préstamos y donaciones que financiaron varios programas de reformas educativas en la región. Ella puso énfasis en el logro de rendimientos académicos de los alumnos, la mayor autonomía administrativa de las escuelas, el mejoramiento de la

formación docente y el aumento de la equidad educativa mediante la focalización de las políticas públicas hacia los grupos más vulnerables.

En base a las recomendaciones antes mencionadas, las reformas de los años 90 en casi todos los países de América Latina y el Caribe incluyeron básicamente cuatro ejes de política, interrelacionados entre sí, en torno a los cuales se implementaron programas y proyectos de innovación y cambio:

*Reformas institucionales:* centradas en los cambios de gestión y funcionamiento del sistema educativo, caracterizados básicamente por la descentralización en la toma de decisiones, con el propósito de dar mayor autonomía a las escuelas e incentivar la participación local y de la familia en el quehacer educativo. Se suponía que una toma de decisiones curriculares y pedagógicas, de personal, financieras y de manejo de recursos físicos desde los propios establecimientos conduciría a una mayor calidad de la educación, mediante la adaptación de currículos en función de las realidades territoriales y el mayor compromiso de los actores de la comunidad educativa. También se buscó implementar sistemas de evaluación de los resultados escolares con el fin de que éstos se conviertan en herramientas de retroalimentación para el mejoramiento de la calidad de la educación.

*Enseñanza básica de calidad y con equidad:* se buscó focalizar las acciones en las escuelas y sectores sociales de menores ingresos y rendimientos educativos; proveer textos, bibliotecas, materiales didácticos, tecnologías modernas como la computación en las escuelas públicas, mejorar la infraestructura escolar; mejorar la calidad de la formación docente e implementar innovaciones pedagógicas en función de los retos y la emergente sociedad del conocimiento.

*El perfeccionamiento docente y la mejora de sus condiciones de trabajo:* mediante políticas de capacitación de los docentes en servicios destinadas a cambiar su comportamiento en el aula y el diseño de estrategias de remuneración por desempeño, en particular para aquellos que trabajan en los sectores más rezagados.

*Financiamiento:* se buscaron nuevas formas de financiamiento para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en educación, entre las cuales destacan: bonos educacionales para financiar escuelas según matrícula de alumnos; fondos especiales para la asignación de recursos en función de los logros académicos; focalización de recursos con criterios de equidad; fondos concursables para proyectos pequeños, y becas a familias de escasos recursos.

A pesar de los esfuerzos realizados en la década de los años 90, los diagnósticos sobre la situación educativa latinoamericana demuestran que en términos de calidad, equidad y eficiencia educativa persisten problemas que exigen solución. Actualmente, casi todos los países de la región han puesto en marcha procesos de descentralización administrativa y pedagógica; sin embargo los modelos y estrategias en este sentido son muy diversos. Por ejemplo, del centro a los estados o provincias en los países federales (Argentina, Brasil y México); de los estados a los municipios (Brasil, Chile, Colombia y México) o directamente a las escuelas (Brasil, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Ecuador). En cada país la descentralización educativa ocurre hacia uno a varios niveles. En Argentina, a partir de 1992 se han transferido ciertos servicios a las provincias; en El Salvador la descentralización va más allá del municipio para llegar a la propia comunidad; en Brasil la descentralización educativa tiene lugar en los 3 niveles simultáneamente.

Según Martinic (2001: 17-33), la descentralización ha mejorado la eficiencia y cobertura de los programas, como lo demuestra el caso de Brasil. También ha permitido una mayor participación de los padres y las comunidades locales en el funcionamiento de la vida escolar, tal es el caso de la experiencia de El Salvador, Perú y Brasil. Sin embargo, los resultados en términos de calidad de los aprendizajes, y particularmente de equidad, son mucho menos alentadores. Los estudios realizados en el caso de Brasil parecerían situar en el polo negativo a las escuelas municipales pequeñas de las regiones menos desarrolladas.

Tampoco se evidencian cambios institucionales significativos en el sector educativo. Toda reforma educativa requiere una base social y política de sustentación para superar las dificultades, las múltiples resistencias y

alcanzar sus objetivos. Los actores que de una u otra forma inciden en las reformas educativas son muy diversos. Técnicamente los principales obstáculos se relacionan con la falta de capacidades institucionales a nivel local para asumir las funciones de la descentralización, por lo que el éxito de esta última requiere que las instancias centrales asuman el acompañamiento y seguimiento de este proceso como parte de su nuevo rol de regulación y coordinación.

No obstante, a nivel de las burocracias centrales también existen ciertas oposiciones al cambio debido básicamente a la pérdida de derechos adquiridos y capacidad de gestión. Por otro lado, la participación de los docentes y de sus instancias organizativas en el diseño de las reformas educativas ha sido escasa o nula, lo que en los hechos ha mermado la capacidad de implementación de las mismas. Los procesos de cambio conducen a una recomposición de las interacciones entre actores, los mismos que según sus intereses, muchas veces divergentes y conflictivos, pueden apoyar, desviar, replantear o neutralizar los procesos de ejecución de las reformas. Martinic señala que estos conflictos deben ser considerados como positivos ya que abren la posibilidad de redefiniciones, mediaciones y construcción de consensos en torno a los objetivos y acciones que se promueven, aún si en la práctica podrían retardar los impactos de las reformas.

Para la CEPAL, la descentralización educativa se justifica en la medida en que tiene un impacto positivo sobre el aprendizaje. Esta “debería ayudar a mejorar los resultados del aprendizaje, incrementando las innovaciones, la participación de los padres en la educación de sus hijos y la rendición de cuentas ... Sin embargo estas dinámicas virtuosas no se han dado hasta ahora, o al menos no con la magnitud necesaria para incidir en los procesos de aprendizaje” (CEPAL, UNESCO, 2004:20).

Respecto a la evaluación de los aprendizajes, los avances han sido considerables. Actualmente, la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con sistemas nacionales de medición de los aprendizajes para los alumnos de los niveles básicos y medios, principalmente en las áreas de lenguaje y matemáticas. El propósito de estos sistemas de evaluación es contar con datos confiables para la toma de decisiones y el diseño de programas y políticas focalizados hacia las escuelas que presentan los peores

rendimientos. No obstante, existe consenso en que la información generada por las pruebas es escasamente utilizada. “Los vínculos entre los resultados de las evaluaciones y la investigación educativa son débiles, mientras que la retroalimentación a los niveles administrativos y a los establecimientos locales no siempre logra los resultados esperados en términos de mejorar los rendimientos, la capacitación o la asistencia técnica” (Gajardo, 1999:29).

Prácticamente todas las reformas educativas han invertido en la formación de los maestros y se han preocupado por profesionalizar la carrera docente, ya que hay acuerdo en que el desarrollo del conocimiento y las destrezas de los profesores es una de las actividades de mayor impacto directo en el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. No obstante, la baja calidad de los programas de formación docente no ha logrado cambios efectivos en las prácticas de enseñanza de los maestros. Además, en la mayoría de los países los salarios de los docentes son significativamente inferiores a los de los profesionales y técnicos con niveles comparables de formación. Esta situación conlleva a que los institutos de formación docente tengan grandes dificultades para atraer buenos candidatos y un gran porcentaje de maestros no cuenta con las calificaciones académicas requeridas por la ley. Los maestros menos calificados tienden a concentrarse en las escuelas rurales y urbano-marginales reproduciendo la desigualdad preexistente.

Si bien la región ha registrado importantes avances de una generación a otra en cuanto a años promedios de educación, esta tendencia al incremento de cobertura educativa coexiste con una alta estratificación de la educación: los logros educativos varían con el nivel de ingresos, la clase social, la ubicación geográfica (urbano-rural), lo que está perpetuando las desigualdades.

Las desigualdades de origen social siguen siendo muy importantes. Los niños provenientes de hogares con bajo nivel educativo de sus padres tienen mucho menos posibilidades de alcanzar niveles avanzados de escolaridad. Esto se refleja en los resultados de los sistemas de medición de la calidad de la educación, los mismos que muestran una segmentación del rendimiento escolar en detrimento de los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos y de bajos niveles educativos. Las conclusiones de un

estudio comparativo en trece países de la región implementado por la UNESCO sobre los resultados en lenguaje, matemáticas y factores asociados señalan que el rendimiento académico está directamente relacionado con el estrato sociocultural de los alumnos, con la dotación de material didáctico, los procesos pedagógicos y la inversión financiera; que el rendimiento en las escuelas rurales es inferior al promedio y que en la mayoría de países los niños de las escuelas pública tienen puntajes más bajos que sus homólogos privados (Rivero, 2000:119).

Chile, país que cuenta con un sistema de medición de la calidad educativa desde 1988, ha puesto en evidencia que más allá de los factores pedagógicos, los logros académicos se relacionan con factores como la pobreza, la ruralidad y el grado de escolaridad de las madres. Así, los sistemas educativos se transforman en lugares altamente estratificados y no constituyen un mecanismo de movilidad social, ni de reducción de la diferencia de ingresos. En el año 2002, la cobertura de la educación secundaria entre los jóvenes urbanos de 15 a 29 años era de 36,9%, mientras que sólo el 11,8% de los jóvenes rurales cursaban dicho nivel. Esto revela la grave discriminación entre los habitantes del campo y de la ciudad, más aún en países donde la ruralidad tiene un fuerte componente étnico, sea indígena o afrodescendiente. La comparación entre el primer y el quinto quintil de ingresos per cápita de los hogares revela que sólo el 47,9% de los jóvenes de 25 a 29 años del quintil más pobre completan la educación primaria en comparación con el 80,5% de los jóvenes del quintil más rico y a medida que se avanza en los niveles educativos la brecha se amplía: el 58,2% de los jóvenes de los hogares de altos ingresos completan la educación secundaria frente al 12,3% de los jóvenes pobres (OIJ-CEPAL, CEPAL, OIJ, 2004: 177-185).

Otro hecho que atenta contra la igualdad en la educación es la insuficiente expansión de la educación preescolar en los sectores populares, cuando existe consenso en que la educación temprana o inicial es esencial en toda estrategia para salir de la pobreza. Revelador es el hecho de que la cuarta parte de la educación preescolar es privada, es decir accesible a los niños cuyas familias están en condiciones de pagarla.

La mayor equidad también requiere considerar aquellos jóvenes que, básicamente por razones de trabajo, han abandonado el sistema formal

ofreciéndoles currículos de educación secundaria flexibles. En la última década en América Latina se ha reducido la tasa de participación de los jóvenes de estratos de mayores ingresos, mientras se ha incrementado la de los jóvenes de bajo estrato socioeconómico. Estos últimos abandonan la escuela para apoyar a sus familias, no obstante la mayoría de ellos oscilan entre empleos de baja productividad y el desempleo, lo que mantiene y reproduce el círculo vicioso de la pobreza.

La equidad es sin duda el mayor desafío pendiente ya que persisten enormes brechas entre países latinoamericanos y estratos sociales en cada país, tanto a nivel de la provisión, participación, conclusión de los ciclos educativos y logros académicos. En este contexto la educación opera más como reproductora de la estructura social existente que como mecanismo para construir sociedades más equitativas. Por lo tanto, el mayor reto para los sistemas educativos es contribuir a construir una sociedad más justa. Esta preocupación constituye un eje central del presente libro.

## El contexto educativo en el Ecuador

Al igual que en América Latina, en el Ecuador durante las dos últimas décadas las propuestas para el mejoramiento de la educación estuvieron sustentadas en el enfoque que imprimió la banca internacional de desarrollo bajo la modalidad de préstamos. Desde el año 2002 en el Ecuador se han dado ciertos avances hacia la puesta en marcha de varias políticas públicas en educación, cuya expresión es el Plan Decenal (2006-2015) que se afirma como política de Estado y la Agenda Ciudadana por la educación que es una plataforma de lucha ciudadana que demanda al Estado objetivos más ambiciosos. En el 2006 esta última propuso una nueva agenda 2007-2015, en continuidad de la agenda básica del año 2002, como complemento del Plan Decenal de educación y como insumo para un gran pacto social que se refleje en la nueva Constitución de la República<sup>1</sup>.

---

1 La Asamblea Constituyente se encuentra trabajando en una nueva constitución que será sometida a una aprobación por referéndum en el 2008.

El Plan Decenal, elaborado en base a los nudos críticos de la educación como son la falta de recursos, la deserción escolar, la debilidad del currículo, la baja calidad de la formación inicial docente, la mala infraestructura, propone como políticas: universalizar la educación inicial y básica de primero a décimo año, incrementar la matrícula del Bachillerato hasta al menos el 75%, erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación alternativa, mejorar la infraestructura de los planteles, mejorar la calidad y equidad de la educación e implementar el sistema nacional de evaluación, revalorizar la profesión docente, e incrementar el presupuesto para la educación. En noviembre del 2006, el plan decenal fue aprobado mediante consulta popular con el 66% de los votos y se estableció aumentar en un 0,5% anual el presupuesto de educación (sin incluir la educación superior) hasta llegar al menos al 6% del PIB.

Además de las políticas del plan decenal, el Ministerio de Educación está considerando la elaboración de un Modelo Educativo para el sistema Educativo Nacional (II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, Ecuador 2007: 99) Actualmente, el Ministerio de Educación ha emprendido ciertas acciones relacionadas con las políticas del Plan Decenal: ha iniciado la evaluación de la Reforma Curricular, ha introducido nuevamente la evaluación de los aprendizajes con el sistema Aprendo, se ha propuesto la creación de la Universidad Pedagógica.

En noviembre de 2007, el Presidente Rafael Correa expidió cuatro decretos ejecutivos relacionados con la educación para la democracia como eje transversal de todos los programas de estudio, censo educativo, creación de 12.000 partidas docentes y reformas al Reglamento de la Ley de carrera Docente y Escalafón del Magisterio fiscal<sup>2</sup>. La reforma a la Ley incorporó las pruebas de oposición para el ingreso al magisterio fiscal y limitó a cuatro años el período de duración para los rectores de colegio y directivos de escuela, los cuales podrán ser reelectos por un período adicional. Estos aspectos pretenden recuperar el rol rector del Ministerio de Educación y su capacidad para resolver los problemas que se presentan en los establecimientos educativos, lo que abre el debate y atención sobre

---

2 Educarecuador, Presidente expidió cuatro decretos a favor de la excelencia educativa, 6 de Noviembre de 2007. <http://www.educarecuador.ec/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?GUID=7f6fb18a-b87b-439f-8159-0b8b8fae08cb&ID=107147>



temas sensibles como la necesidad de superar el control del sistema educativo público por parte del gremio docente, de mejorar la formación inicial y la selección para el ingreso de docentes, de alternabilidad en los directivos de las instituciones.

Los retos actuales de la política educativa convierten al presente libro en un aporte muy pertinente para contribuir al debate sobre las políticas más apropiadas para impulsar procesos de cambio. El mismo contextualiza el proceso histórico de las políticas públicas y reformas educativas en el Ecuador, analiza la situación actual y perspectivas del sector educativo tanto a nivel de la educación básica como del bachillerato, identifica principios orientadores para el cambio y formula recomendaciones para el mejoramiento de la gestión de la educación en términos de calidad, equidad y eficiencia.

En este libro se cuestiona el impacto de los proyectos para la reforma de la educación básica financiados con crédito internacional y su ausencia de propuesta pedagógica. También se subraya la incapacidad del modelo de gestión adoptado por los proyectos, los mismos que fueron manejados por entidades independientes del Ministerio de Educación, en generar cambios institucionales en el sector educativo.

En su artículo sobre política y educación, Carlos Arcos compara dos iniciativas de política pública de educación en Ecuador. La primera, que el autor denomina reforma por el acceso, se dio en un amplio horizonte temporal que se extiende desde fines de los años 50 hasta inicios de los años noventa. La segunda es la reforma por la calidad de la educación que fue una iniciativa de los años 90. Es un intento de comprender la reforma en el contexto más amplio de los procesos de cambio del paradigma de modernización que el Estado y la sociedad ecuatoriana enfrentan a partir del proceso de retorno a la democracia. La reforma general del Estado, en cuyo ámbito se plantea aunque débilmente la reforma de la educación, es parte de una respuesta de amplio alcance a un modelo de modernización tanto estatal, como de las relaciones y estructura social que el Ecuador construyó en un período que arranca en la década de los años cincuenta y que se consolida en los años setenta.

De acuerdo con el autor, el relativo éxito de la reforma orientada al acceso se basó en su amplia legitimidad social previa y sus múltiples siner-

gias lo que le permitió una presencia estable en las agendas de política. No obstante, en los años 90 el ciclo virtuoso de la expansión de la cobertura dejó de operar, tanto como consecuencia del cambio en el contexto macroeconómico, como del inicio de la ruptura del acuerdo entre amplios grupos sociales. La clase media, que conjuntamente con los militares nacionalistas había sido un actor importante de la reforma orientada al acceso, optó por encontrar soluciones privadas a sus nuevas expectativas sobre la calidad de la educación. Por su parte los grupos indígenas, frente a los límites que había alcanzado el modelo desde el punto de vista de su inclusión, comenzaron a buscar alternativas de una educación distinta que en la década de los años 90 se materializó con la formación del sistema de educación bilingüe. Por otro lado, el estudio intenta aportar a la comprensión de las razones que explican los obstáculos que debió enfrentar la reforma educativa por la calidad de la educación que Ecuador inició en los años noventa y que le impidió alcanzar sus objetivos. Entre estos obstáculos, el autor menciona la ausencia de apoyos sociales significativos, la incapacidad de los actores externos que apoyaron la reforma (la banca multilateral) en articularse con actores internos, la falta de apoyo político hacia la calidad de la educación debido a que los resultados no se evidencian en el corto plazo y finalmente porque para las elites económicas la calidad de la formación de los recursos humanos no es un imperativo para la rentabilidad de sus negocios.

Gordon Whitman en su investigación realizada en el año 2004, con financiamiento de la Comisión Fulbright y el soporte académico e institucional del programa de Políticas Públicas de FLACSO, evalúa el impacto de tres proyectos: Proyecto de Mejoramiento de la calidad de la Educación Básica (PROMECEB); Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PRODEC), y Redes Amigas. Estos proyectos fueron financiados entre 1990 y 2004 con préstamos del BID y del Banco Mundial y su objetivo fue el mejoramiento de la calidad de la educación básica mediante el desarrollo de redes escolares descentralizadas. Mediante la observación de las prácticas en el aula, el estudio evalúa el impacto de estos proyectos en el aprendizaje de los estudiantes en áreas rurales y urbano marginales del país. Asimismo se analizan los esfuerzos por mejorar el desarrollo profesional de los maestros y si estos condujeron a

cambios en sus prácticas de enseñanza. Desde esta perspectiva el autor concluye que si bien uno de los proyectos contribuyó al establecimiento de un nuevo currículum nacional basado en el desarrollo de destrezas intelectuales, el conjunto de esfuerzos al no contar con una propuesta pedagógica falló en su objetivo de mejorar significativamente la enseñanza en el aula, la misma que continúa estando dominada por el “dictado” y otras prácticas centradas en el profesor.

En lo relativo al objetivo de construir capacidades instituciones en el Ministerio de Educación, se concluye que la decisión de operar estos proyectos fuera del Ministerio de Educación redujo dramáticamente el valor de estas inversiones en la producción de cambios institucionales de largo plazo en el sector educación. Finalmente, el autor recomienda que para mejorar la calidad de la educación la política educativa debería enfocarse en una propuesta pedagógica que tenga una verdadera influencia en el aprendizaje de los estudiantes, que la misión del MEC debería centrarse en incrementar las habilidades de los maestros, lo que implica un cambio en el sistema de supervisión, remplazándolo por un cuerpo de educadores talentosos cuyo papel sería trabajar con los maestros para llevar las reformas curriculares a las aulas, que el Estado debería aumentar la inversión en la educación pública, pero que es necesario ser críticos respecto a futuros proyectos de préstamo, que si se continúa con las redes escolares éstas deberían constituirse en una política del Ministerio de Educación, y que en tal caso se debería redefinir las relación entre estas redes y los colegios, que la descentralización debe ser acompañada de responsabilidad en lo relativo al mejoramiento de la enseñanza y que para transformar las políticas educativas es necesario involucrar a nuevos actores sociales: padres, gobiernos locales, movimientos indígenas y sector privado.

En el contexto de la región latinoamericana uno de los nuevos retos del sistema educativo es asegurar la educación secundaria universal. Por esta razón la reforma de los sistemas de educación media o bachillerato cobran una importancia renovada. En esta publicación se analiza la situación actual del bachillerato en el Ecuador y se pone énfasis en tres campos de atención para su necesaria reforma: el currículum y pedagogía, el financiamiento y la eficiencia y equidad. Estos artículos fueron realizados en el 2002, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

La situación de la educación secundaria no ha variado en los últimos cuatro años y los aportes y reflexiones realizadas por los autores constituyen sin duda un gran aporte para la reforma pendiente del bachillerato.

En el artículo sobre eficiencia, equidad y retornos, Carlos Arcos y Alison Vásconez presentan las iniciativas de políticas relacionadas con el bachillerato desde los años 90 hasta inicios de los años 2000 y concluyen que la discusión sobre el bachillerato se encuentra vigente tanto desde lo curricular como desde la reforma institucional y la provisión del servicio. Si bien varias propuestas no lograron imponerse como orientación sectorial debido a la alta inestabilidad política del país éstas podrían constituirse en un insumo importante para desencadenar procesos de diálogo. El análisis de la asignación de recursos para el bachillerato a inicios del 2000 revela que no existen mecanismos apropiados de focalización entre niveles educativos, zonas, ni en función de la eficiencia externa del sistema. Esta última es afectada por las altas tasas de repitencia y deserción que generan un desperdicio de recursos económicos. Adicionalmente, los escasos aprendizajes de los alumnos en lenguaje y matemáticas revelan la baja eficacia del sistema y plantean el desafío de mejorar la calidad de la educación. Se realiza un análisis de la oferta y la demanda por bachillerato, el mismo que concluye que la baja cobertura de este nivel educativo no se debe a una falta de oferta de recursos físicos y humanos, aunque se está dando una pérdida de calidad en el enrolamiento de docentes, sino a factores relacionados con las características de la demanda que conllevan a una falta de acceso: la pobreza de las familias, la condición étnica del hogar, el nivel educativo de los padres, la actividad a la que se dedica la madre, entre otros factores relevantes. Los autores plantean las relaciones entre el bachillerato y el mercado laboral y analizan los retornos de diferentes niveles educativos, donde se verifica que las tasas de retornos de la educación secundaria son bastante menores a las de la educación superior, y ligeramente superiores a las tasas de la educación primaria. Finalmente, se proponen opciones de política desde la demanda con el fin de lograr una mayor equidad.

Juan Samaniego examina los problemas del bachillerato en el Ecuador, caracterizados por una ineficiente gestión pedagógica, un exacerbado enfoque de especialización, la fragmentación y poca renovación de los planes y programas, su desarticulación tanto con la educación básica como

con la universidad y la persistencia de prácticas repetitivas antes que integradoras. Analiza los esfuerzos del país por iniciar un proceso de reforma. En este marco, discute los lineamientos curriculares del bachillerato definidos en el 2001 por el Ministerio de Educación y Cultura, propone complementaciones y ajustes e identifica estrategias y acciones para ampliar las posibilidades de éxito de la implantación del nuevo marco curricular. En este sentido, el autor sugiere recomendaciones pedagógicas y curriculares orientadas a garantizar la centralidad del aprendizaje como finalidad del bachillerato y de la capacidad de aprender durante toda la vida, la promoción de la corresponsabilidad social por la calidad, condiciones de equidad de oportunidades de acceso mediante la flexibilidad de la oferta del bachillerato en función de las características de los jóvenes, la implantación de un sistema nacional de evaluación del bachillerato que fundamente políticas de mejoramiento permanente de la calidad y de la formación y capacitación docente y, finalmente, condiciones para la autonomía institucional mediante la descentralización de la gestión pedagógica, administrativa y financiera.

Betty Espinosa aborda los actuales problemas del financiamiento público para la educación secundaria, donde el sistema de asignación de recursos, realizado sobre la base de presupuestos históricos, no permite la generación de incentivos ligados a logros académicos o en función de la demanda que logran atraer los establecimientos. Adicionalmente, no siempre existen criterios estandarizados que regulen los mecanismos de negociación directos entre los establecimientos y los analistas de presupuestos, lo que deja abierta la posibilidad de una negociación subjetiva y poco transparente. De esta forma no se estimula la competencia entre colegios por captar y mantener a los alumnos. Los profesores tampoco reciben incentivos por desempeño y sus niveles salariales muestran una fuerte desventaja en relación a mercados laborales comparables. A partir de la teoría de la agencia y regulación se examinan estrategias de gestión interna de los establecimientos educativos que inciden tanto en la calidad como en los costos de la producción de servicios de educación media.

El artículo explora alternativas de financiamiento ligadas a la demanda, tanto desde el plano teórico de los cuasi-mercados, como de la experiencia de otros países latinoamericanos. Finalmente, se plantea una pro-

puesta de reforma en el financiamiento y producción de servicios de educación media en Ecuador que pone énfasis en el financiamiento en función de la demanda y en la mayor autonomía de los establecimientos educativos. El nuevo modelo conduce a una recomposición de las relaciones entre los agentes del sistema a través de la separación de las funciones de financiamiento, compra y producción de servicios, así como del establecimiento de nuevos roles y reglas. En este contexto, el Estado adopta una nueva figura principalmente de regulador, comprador de servicios y organizador –mediante incitaciones– de un sistema de proveedores.

### Bibliografía

- Carlson, Beverley (2002). *Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿Qué nos dicen las cifras?* Serie Desarrollo Productivo No. 114. Chile: CEPAL.
- CEPAL, UNESCO (2004). “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe” Síntesis. Puerto Rico.
- Franco, Rolando (2002). “La educación y la segunda generación de reformas en América Latina”, *Revista Iberoamericana de educación*, No. 30.
- Gajardo, Marcela (1999). “Reformas educativas en América Latina. Balance de una década”. Programa de Promoción de la Reforma educativa en América Latina y el Caribe No. 15, septiembre.
- Martinic, Sergio (2001). “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 27, septiembre-Diciembre.
- OIJ-CEPAL, CEPAL, OIJ (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Chile.
- Rivero, José (2000). “Reforma y desigualdad educativa en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23, mayo-Agosto.
- Schkolnik, Marina (2005). *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*. Series Políticas Sociales 104. Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.

**Primera parte:**  
**Contexto**

# Política pública y reforma educativa en el Ecuador

Carlos Arcos Cabrera \*

## Introducción

### La reforma educativa como política pública

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

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

## La reforma orientada al acceso

### *Las iniciativas de gobierno*

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

inicio de los años 90. El panorama educativo experimentará un cambio radical. La creación de oportunidades educativas para el acceso fueron aspectos centrales de la política e incluyeron todos los niveles educativos. Los indicadores disponibles sobre evolución de la oferta tales como el número de profesores y el número de establecimientos en todos los niveles educativos, incluyendo el universitario, demostraron un crecimiento sostenido, siendo el cambio, especialmente marcado a partir de los años setenta<sup>3</sup>. Entre 1960 y 1970 el número de profesores en la primaria creció a un promedio anual de 6.7%, pese a lo cual la relación profesor alumno se mantuvo inalterada (Cuadro 1). La razón es simple: el número de alumnos en la escuela primaria creció al mismo ritmo y pasó de los 560 mil alumnos a 930 mil. Igualmente significativo fue el crecimiento de la población que asistía a la secundaria y a la universidad. El crecimiento del número de maestros fiscales se dio hasta 1990, en que estancó. Entre 1978/79 y 1993/94, la tasa anual de crecimiento en el número de maestros, fue de 4,6% anual (Mosquera, 2002).

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

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

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

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

Lo sustantivo de estos avances se produce en los años sesenta y setenta. A mediados de los años ochenta y en especial de los años noventa, el avance se vuelve lento y en algunos casos se estanca<sup>5</sup>. Una conclusión inicial es que la reforma por el acceso a educación fue sin duda alguna, exitosa<sup>6</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

En tercer lugar, es una iniciativa de vinculación competitiva con los mercados externos, en alianza con capitales externos y con una estrecha vinculación con los actores internacionales claves como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) después conocido como Banco Mundial, Naciones Unidas, a través de CEPAL y la Fundación Rockefeller<sup>8</sup>.

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Bajo el “signo de una ardiente fe en el destino nacional” —como lo señalaba en un folleto— definió una amplia política para el sector educativo (Junta Militar del Gobierno, 1963: 24). Los aspectos claves de ésta tenían relación con la despolitización de las universidades, que consistía en eliminar la injerencia de la izquierda en la vida universitaria<sup>11</sup>; una segunda área de política era introducir un concepto de educación integrada al desarrollo económico y social del Ecuador<sup>12</sup>. Es relevante el interés por conformar “un sistema educativo nacional” que atienda a todos los segmentos de la población”. Los déficit de infraestructura escolar y de profesores capacitados eran dos áreas críticas que la política educativa debía enfrentar. Se reorganizó la supervisión escolar y se definen nuevos criterios para el reclutamiento de maestros. Con el apoyo de CARE se define un amplió programa de alimentación escolar. La presencia del gobierno norteamericano a través de USAID, fue clave para el desarrollo de materiales didácticos destinados a la educación primaria.

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

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

---

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

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

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

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

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



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

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

Este proyecto de modernización implicaba una crítica que apuntaba a varios grupos sociales: los terratenientes serranos, la oligarquía costeña y al populismo. Un objetivo destacado de la crítica fue la actitud rentista y feudal de los latifundistas de la Sierra; la concentración de la tierra en pocas manos, y la existencia de huasipungos improductivos y ecológicamente deteriorados<sup>15</sup>. Esto, junto al analfabetismo daba por resultado una agricultura de baja productividad, con bajos salarios y una defectuosa distribución del ingreso. La reforma agraria era un aspecto central de la polí-

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

*Círculos virtuosos de la reforma orientada al acceso*

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

En una sociedad que comenzaba de forma lenta a romper los estrechos límites de la sociedad tradicional basada en la hacienda, la reforma orientada al acceso fue una estrategia crucial de democratización y de oportunidades de movilidad social para grupos medios urbanos y para la pequeña burguesía de los pueblos y de ciudades pequeñas de provincia<sup>18</sup>. Adicionalmente integró el sistema educativo en sus diferentes niveles, pues la expansión rápida de cobertura en los niveles inferiores, alentó a las universidades a formar facultades y escuelas de pedagogía. No fue un proceso exento de conflictos, especialmente cuando la reforma orientada al acceso llegó a la universidad (Moreano, 1987).

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

---

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

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

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

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

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

### *Los límites de la reforma orientada al acceso*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Las enseñanzas de la reforma por el acceso*

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

---

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

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

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

## La reforma orientada a la calidad

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

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

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

### *El origen de la iniciativa*

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

---

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



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

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

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

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

áreas urbanas. Estos proyectos promovían la reorganización de la administración de las escuelas creando las condiciones para una gestión relativamente autónoma y descentralizada de las mismas a través de la organización de redes escolares<sup>23</sup>, mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, dotación de libros de texto a los niños y capacitación de los docentes (Banco Mundial, 1992). Los dos proyectos concluyeron entre 1999 y 2000. Lamentablemente las evaluaciones finales son los secretos mejor guardados tanto por el Banco Mundial como por el BID, como para sacar lecciones del impacto de sus estrategias específicas para mejorar la calidad.

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

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

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

---

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

### *La iniciativa*

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

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

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

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

Fue una experiencia con impacto limitado en los aprendizajes. En las pruebas de aprendizaje realizadas en las escuelas directamente apoyadas por uno de los proyectos, los alumnos no pudieron alcanzar resultados significativamente diferentes a los de otras escuelas públicas, que no recibieron apoyo alguno<sup>24</sup>. Nada indica que los resultados podrían ser distintos en las escuelas rurales apoyadas por el proyecto PROMECEB, financiado por el BID.

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

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

---

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

### *Los límites*

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

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

Una explicación sustantiva de los magros resultados alcanzados luego de una década de los esfuerzos de reforma de la educación orientada a la calidad en la educación básica, podría vincularse a la ausencia de “imperativos sistemáticos” pro reforma<sup>25</sup>. Estos imperativos son de diversa naturaleza. Por una parte, la falta de apoyos sociales significativos. Se señaló ya el abandono que hizo la clase media, actor importante en la reforma orientada al acceso, de la educación pública y la búsqueda de alternativas de calidad en lo que le ofrece el mercado de servicios educativos privados que tiene una presencia significativa en las principales ciudades del país.

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

---

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

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

El sistema político, y especialmente el subsistema de partidos tiene una enorme autonomía con relación a la sociedad que representa, especialmente si las demandas o planeamientos provienen de fuera de sus clientelas políticas y de sus prácticas, de sus intereses de corto plazo y del déficit de perspectiva nacional que tienen (Mejía, 1998; Freidenberg y Alcántara, 2001). El mejoramiento de la calidad de la educación, en este caso la básica es poco atractiva desde el punto de vista de votos, pues sus resultados se ven en plazos no compatibles con los intereses inmediatos de los políticos. Implica más bien un área de riesgo y de conflicto al encontrarse de por medio, el poderoso sindicato de maestros. No se constituyó un bloque de fuerzas políticas con capacidad de introducir en el sistema político los acuerdos alcanzados en la sociedad civil<sup>26</sup>. Este es un aspecto crucial que se debe considerar a la hora de diseñar futuras estrategias de reforma de la educación. El apoyo efectivo se limitó a la banca multilateral que financiaba los proyectos de mejoramiento de la calidad y a algunos organismos de las Naciones Unidas.

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

---

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

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

Una respuesta del gobierno de Noboa (2000 – 2002) fue la conformación de una Comisión de descentralización que preparó una propuesta que incluye todos los sectores y subsectores de gobierno. La propuesta se transformó en Decreto Ejecutivo y condujo a que se establezcan los primeros acuerdos de transferencia de competencias y recursos entre el gobierno central y municipios, en tres áreas: obras públicas, medio ambiente y turismo. La propuesta de la Comisión es transferir la responsabilidad de la gestión de escuelas y establecimientos secundarios a los gobiernos locales (municipios y consejos provinciales). Sin embargo, es evidente la resistencia pasiva y el desinterés por parte de los municipios para asumir responsabilidades en el sector<sup>27</sup>. La tendencia ha sido más bien la de salir del sector. De acuerdo a una estimación realizada por Paladines (1999) a inicios de los años 80, los municipios “tenían a su cargo 320 establecimientos, en el 96 administran 46”. Incluso un municipio con amplia experiencia en administración escolar como el de Quito preparó una propuesta en extremo conservadora: se hará cargo de 12 escuelas fiscales en los próximos cuatro años.

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

---

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

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

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

### *Los incentivos para la reforma por la calidad*

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

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



## Educación y acceso al empleo<sup>28</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### Educación y calidad de la ocupación

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

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

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

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

**Política pública y reforma educativa en el Ecuador**

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

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

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

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

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

## Educación y sector moderno e informal de la economía

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusiones desde la perspectiva de las políticas

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

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

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

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

## Bibliografía

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



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

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

**Segunda Parte:**  
**Educación básica en el Ecuador**

# Esfero rojo, Esfero azul.

## Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador

Gordon Whitman\*

### Introducción

#### *El copiado*

Un niño en Guayaquil está sentado en su pupitre copiando palabras escritas en el pizarrón. Una niña en Cangahua copia en su cuaderno un párrafo de un pedazo de periódico. Un grupo de niños en Quito manejan esferos rojos y azules para copiar en sus cuadernos algunas preguntas (en rojo) y luego buscan las respuestas (en azul) en sus libros de texto. A pesar de quince años de esfuerzos por mejorar la educación básica, el copiado per-

\* PhD Harvard Law School. [gordon.whitman@earthlink.net](mailto:gordon.whitman@earthlink.net)

Esta investigación se pudo realizar gracias a una beca otorgada por la Comisión Fulbright. El soporte académico e institucional fue concedido por FLACSO – Sede Ecuador. En FLACSO, Betty Espinosa y Carlos Arcos me ofrecieron una ayuda invaluable en el diseño y ejecución de la investigación. A través de los estudiantes de maestría de Políticas Públicas y Gestión de FLACSO, quienes participaron en mi curso sobre cambio institucional y sistémico, pude conocer también sobre el Ecuador y sus sistemas públicos. Agradezco también a Alex Terán por su asistencia en el manejo de datos y tecnologías. Julia Paley me enseñó cómo ser etnógrafo. Susana Cabeza, Directora de la Comisión Fulbright en Ecuador se constituyó en una gran fuente de apoyo. Mucha gente en Ecuador me ayudó a comprender el sistema educativo (una lista de las personas entrevistadas se encuentra en el apéndice). El Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo generosamente me permitieron el acceso a sus datos, archivos y escuelas. El apoyo de Víctor Hugo Vinuela, Diego Burbano y Germán Parra, en el Ministerio de Educación, me fue particularmente útil. Finalmente, esta investigación fue posible por la apertura con la que directores, maestros y alumnos me acogieron en sus escuelas y en sus aulas.

siste como una práctica instruccional bastante extendida en Ecuador. También se puede observar a educadores talentosos que enseñan a la gente joven a escribir sus propios ensayos y a resolver complejos problemas de matemáticas, pero estas experiencias no son muy frecuentes y se encuentran esporádicamente.

### *Esfuerzos por mejorar la educación en el Ecuador*

A partir de inicios de los años 1990, el Ecuador obtuvo préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por aproximadamente 160 millones de dólares, con el propósito de mejorar la calidad de la educación básica en el país. Los fondos se orientaron al financiamiento de tres proyectos (EB/PRODEC-1992-99, PROMECEB-1992-98 y REDES AMIGAS-1998-2004) que focalizaron sus actividades en los niños más pobres del sector educativo, aquellos que viven en áreas rurales y en los denominados barrios marginales. La estrategia básica de estos tres proyectos fue reorganizar las escuelas en redes escolares rurales semi-autónomas, proveer material didáctico y capacitar a los maestros. Los recursos de los préstamos internacionales fueron también utilizados para desarrollar un sistema de prueba nacional de logros escolares (ya desaparecido), mejorar el entrenamiento de los maestros y desarrollar un nuevo currículo de estudios.

El enfoque de mejoramiento de la calidad siguió en las dos décadas siguientes en las cuales se incrementaron rápidamente las tasas de alfabetismo y la proporción de niños que asiste a la educación básica, con un flujo de fondos públicos provenientes de la explotación de recursos petroleros. A fines de los años 1980, sin embargo, los ingresos del petróleo y los gastos gubernamentales declinaron. El Banco Mundial y el BID, así como funcionarios nacionales, identificaron la calidad y la eficiencia de los sistemas sociales en el país como prioridad fundamental de la política pública (World Bank, 1990, Klees, 2002: 16). La descentralización del sistema educativo mediante la creación de redes escolares fue vista como un camino que condujo de la cobertura a la calidad. De hecho, el desarrollo de estas redes escolares representó el mayor esfuer-

zo por mejorar la educación pública en el país durante los últimos quince años (Paladines, 2002).

Cerca de quince años más tarde es factible señalar una lista de cambios impulsados a partir de la inversión de los US\$ 160 millones en préstamos: nuevas escuelas, nuevas aulas, libros y material didáctico, reuniones de capacitación, un nuevo currículo para la educación básica, etc. Sin embargo hay poca evidencia de que el aprendizaje de los alumnos haya mejorado significativamente. Cada uno de los tres proyectos comenzó con la recolección de datos para una línea de base sobre los logros en grupos de escuelas seleccionadas y grupos de escuelas de control. Aunque el objetivo general de los proyectos fue mejorar la calidad de la educación, debido al mal diseño o al bajo nivel de planificación es virtualmente imposible determinar si los alumnos en las escuelas seleccionadas aprendieron más que sus pares en otras escuelas. Sin embargo, los datos nacionales evidenciaron un significativo deterioro de las destrezas escolares entre 1996 y 2000, que es precisamente el período en el que se esperaba que las inversiones en el mejoramiento de la calidad hubiesen dado sus frutos.

Tampoco se evidencia que los proyectos financiados por el Banco Mundial y el BID hayan generado cambios institucionales significativos en el sector de educación. Aunque los proyectos apuntaban explícitamente a la construcción de capacidades en el Ministerio de Educación, en el Ecuador hay una percepción generalizada de que los proyectos dejaron leves huellas en el sistema educativo. Los tres proyectos fueron manejados por entidades independientes y externas al Ministerio de Educación, con altos niveles de inestabilidad en la gestión. Cuando los proyectos eran transferidos al Ministerio, los fondos se habían terminado. Esto generó como resultado una creencia generalizada en el sistema educativo de que este tipo de iniciativas (redes escolares, sistemas nacionales de pruebas de medición de logros, etc...) concluyen cuando los fondos de préstamos externos se acaban. Lejos de convertirse en un modelo aplicado universalmente a todas las escuelas, que había sido el objetivo original en 1990, las redes escolares prestan servicios a una fracción de estudiantes de nivel básico y se han constituido en uno de los aspectos más controversiales de la educación en Ecuador.

### *Propósitos de la investigación*

Este estudio indaga la influencia de los tres proyectos de reforma de la educación financiados internacionalmente sobre: la enseñanza-aprendizaje en el aula; el desarrollo profesional de los maestros, y las dinámicas en el Ministerio de Educación. Se busca identificar las lecciones aprendidas para comprender mejor la reforma educativa en Ecuador, en un período en que el Congreso Nacional debate una nueva ley de educación. Asimismo se pretende aportar con un insumo para el diseño de nuevas estrategias de intervención del Banco Mundial y el BID, en un período en que los dos bancos planifican préstamos para una tercera fase de proyectos de reforma de la educación en Ecuador.

### *Método de investigación*

La investigación para este estudio se fundamentó en parte en visitas a escuelas y observaciones en las aulas en veinticinco unidades que fueron parte de las redes escolares implementadas por los tres proyectos, así como en entrevistas con directores de escuela, maestros y padres de familia de esas escuelas. Asimismo se realizaron entrevistas con personal de los bancos y oficiales nacionales involucrados en el diseño e implementación de los programas, con funcionarios y personal administrativo del Ministerio de Educación, líderes gremiales de los maestros, funcionarios locales de elección popular y educadores que participaron en la reforma de la educación básica en Ecuador (ver apéndice con la lista de personas entrevistadas). Estos datos etnográficos se combinaron con un análisis de los documentos iniciales de préstamo y de las propuestas de cada proyecto, así como de las evaluaciones intermedias y finales. El Ministerio de Educación muy generosamente proporcionó datos escolares sobre ingreso, deserción y repetición, y los resultados de las pruebas nacionales de destrezas y logros escolares (APRENDO) que fueron administradas a una muestra de escuelas en 1996, 1997, 1998 y 2000.

El diseño de la investigación comparó tres proyectos distintos que compartieron objetivos y estrategias comunes, pero que operaron en dife-

rentes momentos y áreas geográficas y bajo distintas formas de gestión. El hecho de que dos proyectos (EB/PRODEC y PROMECEB) habían concluido cinco años atrás nos dio la oportunidad de investigar su impacto en el largo plazo, lo que fue una meta explícita de los tres proyectos. Dado que el Proyecto Redes Amigas se encontraba concluyendo en el año en que se realizó este estudio, fue posible comparar proyectos similares en momentos distintos de su ciclo de vida.

Los datos para este estudio fueron levantados entre enero y junio de 2004, bajo contrato de beca con la Comisión Fulbright. Además del apoyo financiero de esta institución, durante el período de esta investigación estuve en FLACSO Sede Ecuador en calidad de profesor-investigador asociado, en donde impartí clases sobre cambio organizacional y reforma educativa. La Universidad de Temple me proporcionó una licencia para realizar esta investigación. Mi propia experiencia en reformas de escuelas urbanas en Estados Unidos y parte de la estructura subyacente de esta investigación constituyen un análisis comparativo de los esfuerzos de reforma en el Ecuador a la luz de las más recientes e importantes investigaciones sobre las tentativas de mejoramiento de escuelas públicas para niños de hogares de bajos ingresos en Estados Unidos. Este estudio rescata además la literatura de investigación sobre educación en Ecuador y otros países de América Latina.

*De qué partimos para una investigación sobre la reforma de los sistemas educativos*

Nuestro punto de partida es que la calidad de la educación se refiere al aprendizaje del estudiante. Aunque esto parecería obvio, la calidad de la educación es a menudo inflada por un conjunto de factores (especialmente condiciones físicas de la escuela) que son importantes pero no directamente relacionados con el aprendizaje, o confundida con medidas de eficiencia de inspiración económica (i.e. años requeridos por alumno para terminar la primaria) que no cuentan en los cambios en el aprendizaje o destrezas del alumno. La única manera de saber si proyectos como el EB/PRODEC, PROMECEB o Redes Amigas mejoraron la calidad de la



educación es observar si ha habido resultados de mejoras en lo que los alumnos saben o pueden hacer. Aunque es difícil y costoso, pero no imposible, diseñar instrumentos para medir el aprendizaje de los alumnos en un amplio número de escuelas, es fácil visitar aulas y observar la calidad del trabajo intelectual de los alumnos. Mejorar este trabajo es el comienzo y el fin de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad (Núñez Prieto, 1998; Newmann, Lopez, and Bryk, 1998).

Lo que los alumnos aprenden en la escuela es función de muchos factores internos y externos a la escuela, pero la condición sobre la cual la política educativa tiene mayor influencia es la interacción entre profesores y alumnos en la clase y, más específicamente, las destrezas y conocimiento que los profesores llevan para esa interacción. Los estudiantes expuestos a profesores altamente efectivos durante períodos prolongados de tiempo aprenden mucho más que aquellos expuestos a una enseñanza mediocre. Mejorar la calidad de la educación necesariamente pasa por el mejoramiento de la calidad de la enseñanza que los alumnos experimentan en sus clases (Elmore & Burney, 1997; Ferguson, R. 1991).

La investigación sugiere que para mejorar la enseñanza-aprendizaje, los esfuerzos de conducción de reformas deben comenzar con una visión clara de lo que se espera que ocurra dentro de las aulas. Luego se requiere generar oportunidades para que los maestros asuman un proceso de mejoramiento continuo de sus prácticas y conocimientos sustantivos. Las escuelas y quizá también las redes escolares necesitan convertirse en organizaciones de aprendizaje en las cuales los maestros regularmente analicen datos sobre sus estudiantes y obtengan el soporte adecuado para enseñar más efectivamente en sus aulas. Las inversiones en el desarrollo profesional del maestro pueden tener una influencia determinante en el aprendizaje de los alumnos, pero únicamente si la formación de los profesores se encuentra directamente ligada a lo que ellos hacen dentro de las aulas. El desarrollo profesional más efectivo se da en las aulas, no en esporádicos talleres de trabajo fuera de las escuelas (Campos, 1998; Núñez Prieto, 1998).

Además consideramos que la idea de una *organización de aprendizaje* requiere ser aplicada no sólo en escuelas o redes de escuelas, sino en los

sistemas educativos como un todo. La función primaria de un sistema escolar es mejorar la efectividad de los profesores. Aunque los sistemas pueden necesitar comprometerse en otras actividades para mantener las escuelas en funcionamiento, hay una creciente apreciación de que la única actividad que tiene mayor impacto directo en el mejoramiento del aprendizaje del alumno es invertir en el desarrollo del conocimiento y las destrezas de los profesores. Tanto alumnos, como profesores, escuelas, redes escolares y sistemas educativos requieren desarrollar la capacidad de analizar datos sobre los alumnos y capacidad de los profesores y aprender continuamente para ser más efectivos en el desarrollo de las habilidades de los maestros.

### *Organización de este estudio*

La estructura de este estudio se organiza alrededor de tres tareas necesarias en cualquier esfuerzo de reforma educativa: aprendizaje de los alumnos; aprendizaje de los maestros; y aprendizaje del sistema. La primera parte analiza las prácticas en el aula en escuelas que fueron seleccionadas para el mejoramiento de la calidad, según las metas de los tres proyectos de reforma mencionados. La segunda parte se centra en los esfuerzos por mejorar el desarrollo profesional de los maestros. La tercera parte aborda las complejas dinámicas políticas y organizativas que caracterizan la relación entre los proyectos de reforma y el Ministerio de Educación. La conclusión sintetiza los principales hallazgos de la investigación y plantea una serie de recomendaciones.

### **Aprendizajes de los alumnos**

Los esfuerzos exitosos para mejorar la educación comienzan con un buen diagnóstico de lo que está ocurriendo en las aulas y una clara visión de las maneras en que se requiere cambiar las prácticas de los maestros. La investigación y la experiencia sugieren que hay muchos factores en los sistemas escolares que pueden alterarse sin que necesariamente tengan

impacto en el aprendizaje de los alumnos. Mejorar las condiciones físicas de las aulas, ofrecer a los maestros oportunidades de formación, incrementar el financiamiento para libros y material didáctico, generar espacios de decisión local y un conjunto de otras estrategias pueden jugar un papel importante en la provisión de servicios educativos, pero en ellos o por ellos solos no tienen conexión directa con lo que los niños y jóvenes aprenden en la escuela. Estas estrategias secundarias requieren ser recogidas en un plan primario que gire en torno al mejoramiento de la interacción pedagógica entre alumnos y maestros (Samaniego, 2002; Elmore, 2002; Machala, 2000).

Esta sección explora el impacto que los proyectos de redes escolares han tenido en la enseñanza y aprendizaje en las aulas. Se analizan algunos de los patrones visibles en las aulas que participaron en los proyectos, así como datos disponibles sobre las destrezas de los alumnos. Se examina lo que los tres proyectos quisieron conseguir en torno a lo que concibieron como educación de calidad y los resultados que finalmente produjeron, sobre la base de sus propias evaluaciones y de entrevistas con maestros y directores de escuela. Finalmente se abordan las fuentes de innovación pedagógica que se han dado fuera de los proyectos de reforma financiados.

### *Visitas al aula*

Las veinticinco escuelas y aproximadamente 75 aulas que se visitaron entre marzo y mayo de 2004 ofrecieron una pequeña ventana para ver lo que ocurría en la enseñanza y aprendizaje en Ecuador. Se visitaron escuelas urbanas y rurales que estaban participando o habían participado en algún punto en uno de los tres proyectos de redes escolares. Se incluyeron tanto aquellas escuelas que se denomina hispanas (el principal tipo de escuela en el país) así como aquellas escuelas bilingües español-quechua, localizadas en diversas regiones del país (para la lista, ver el apéndice). Para la selección se contó con un criterio de diversidad, pero las escuelas no son necesariamente representativas de las redes escolares o del sistema educativo del país. Sin embargo, las unidades

seleccionadas nos dieron la oportunidad de examinar las dinámicas que se desarrollaban en el interior de las aulas y de comprender algunas opiniones de directores, maestros, padres e incluso de alumnos sobre lo que sucede en las aulas.

Se visitaron tanto los planteles centrales, escuelas principales dentro de la red, y luego entre tres y cinco de sus escuelas más pequeñas. Durante la visita, primeramente se entrevistó al director sobre su experiencia en la conducción de la escuela, y además se le indagó sobre la manera en que percibía su rol de director, sobre la distribución de su tiempo, sobre los esfuerzos que se realizaban para mejorar la educación, sobre la experiencia que habían tenido con los proyectos de redes escolares y sobre sus ideas para mejorar la educación. Luego se entrevistaron maestros, individualmente o en grupo, y se enfocaron principalmente sus opiniones sobre los cambios que se habían dado en sus prácticas de enseñanza, sobre lo que se estaba haciendo en la escuela para mejorar la educación y sobre la imagen que tenían del proyecto de reforma. A veces se pudo también entrevistar a padres de familia que concurrían a la escuela por algún motivo. A casi todos se les preguntó sobre lo que harían para mejorar la educación si fuesen ministros de esta cartera.

La mayor parte del tiempo de las visitas a escuelas fue consagrado a la observación en las aulas. El principal objetivo fue identificar el trabajo auténtico del alumno. Aunque puede ser instructivo observar cómo interactúa el maestro con sus alumnos, el producto del trabajo de los alumnos (ensayos, proyectos, dibujos y bocetos, posters, soluciones a problemas matemáticos, etc.) es de lejos la mejor evidencia de lo que está pasando en un aula. De manera que se observaron clases completas y luego, junto a los alumnos, se observó lo que ellos estaban haciendo y cómo interactuaban entre ellos (Gilmore, 1983). En algunas ocasiones mi presencia en la clase impedía que se continuara con la actividad que estaban desarrollando, pero a menudo fue también posible estar en el aula observando y conversando con los alumnos sin interrumpir el flujo de la interacción. Durante las visitas a las aulas fue también posible observar cientos de cuadernos de los alumnos y ésta fue una de las fuentes de información más importantes sobre la práctica de enseñanza (Newmann, Lopez, & Bryk, 1998).

### *Trabajo de los alumnos*

Con algunas excepciones importantes, en las aulas visitadas a menudo fue difícil encontrar el trabajo de los alumnos. Sólo dos o tres aulas tenían algún trabajo de los alumnos en sus paredes. Cuando se preguntó a los profesores las razones para ello, generalmente mencionaron que esto podría ser un elemento de distracción o que el aula era utilizada por otro profesor en la tarde (es común que las instalaciones escolares sean utilizadas por escuelas matutinas y vespertinas). Los alumnos tienen casi siempre sobre sus escritorios un conjunto de cuadernos que están básicamente llenos con material dictado por el maestro o copiado de alguna otra fuente. A menudo se puede observar dibujos de los alumnos, pero es raro encontrar textos escritos por los mismos estudiantes en sus propias palabras o páginas con ecuaciones que ellos hayan resuelto en sus cuadernos de matemáticas.



*Esferas rojas y azules aparecen por ahí (miren al niño en la esquina superior derecha), alineados con cuadernos en los cuales los niños copian preguntas y respuestas. Aquí, alumnos de Guayaquil están escuchando una historia y luego deben responder a preguntas que se encuentran en los libros de texto.*

Aunque se pudo observar un abanico de estrategias instruccionales en las aulas, la más común fue que los alumnos copien información provista por los maestros. El copiado tenía ciertas variaciones. A menudo, en clases de estudios sociales o de ciencias, el maestro estaba escribiendo oraciones en un pizarrón verde o en una nueva pizarra blanca de tiza líquida para que los alumnos pudieran copiarlas en sus cuadernos. Mientras el profesor tenía un solo color de marcador o de tiza, los alumnos generalmente parecían saber que debían poner los títulos en rojo y los textos en azul. En otras ocasiones el profesor se encontraba dictando oralmente.

También era común que los estudiantes estuvieran copiando en sus cuadernos textos escritos desde un libro, un periódico o un pedazo de papel. Lo más sorprendente era que la edad de los niños que se encontraban realizando este tipo de actividades. Uno de estos casos se daba en un aula de alumnos que estaban en octavo grado en una escuela de Quito. Habíamos estado conversando con un profesor de computación sobre la escuela, cuando otra profesora vino hacia nosotros y comenzó a quejarse de la infraestructura física; ella explicaba que uno de los objetivos de los CEMs (iniciales de las redes escolares financiadas por el EB/PRODEC) era desarrollar destrezas en los alumnos para que pudieran utilizarlas en el mercado laboral. Esa era, según la profesora, la razón para haber incluido en la escuela el 8º, 9º y 10º grados. “Pero ellos nunca cumplieron sus promesas, nunca se ofrecieron talleres a los alumnos”. También, ella decía que los alumnos que permanecían en la escuela eran aquellos que tenían más problemas; “ellos tienen dificultades para acceder a colegios, así es que se quedan en la escuela”.

Luego esa maestra pidió que se observara su aula. Ella enseñaba a 8º grado. En el camino señaló las paredes que no habían sido pintadas desde que lo hizo el EB/PRODEC con la participación de los padres de familia en las denominadas “mingas”. Luego entramos en el aula y allí estaban alrededor de quince alumnos sentados en diferentes pupitres para dos personas. Unos cuatro o cinco alumnos tenían platos de metal con arroz y lentejas. Había solamente una alumna trabajando con un cuaderno abierto, sentada junto a otra niña. Nos acercamos a esta niña y nos inclinamos para preguntarle qué estaba haciendo. Nos enseñó un pequeño cuadrado de papel con un texto (de alrededor de 2 por 3 pulgadas). El texto se refe-

ría a las cuentas bancarias, pero era difícil entenderlo porque había sido cortado de manera que comenzaba y terminaba en la mitad de las frases. La niña dijo que estaba copiando esto en su cuaderno. Luego le pedimos a la niña que nos mostrara el resto de páginas escritas de su cuaderno (alrededor de unas 20) y todas tenían un pequeño cuadrado de papel con texto impreso pegado en la esquina superior derecha, luego con esfero azul estaba el mismo texto copiado en el cuaderno. Las correcciones de la maestra estaban en rojo y se referían a comillas o una coma que faltaba. Uno de los pedazos de texto era sobre Alan Greenspan.

Preguntamos a la niña por qué estaba haciendo eso y respondió que de esta manera su trabajo podría ser corregido. Volvimos a hacer la pregunta, pensando que no nos había comprendido bien, pero la niña volvió a explicarnos que así la profesora podría corregir su trabajo. En este punto, la maestra se acercó a nosotros. Preguntamos a la profesora por qué la niña estaba copiando el texto en su cuaderno, y respondió que la niña estaba haciendo esto para mejorar su ortografía y para aprender vocabulario. “Esta actividad ayuda a los alumnos a aprender a escribir”. Luego preguntamos si los alumnos tenían algo escrito que fueran ensayos o cuentos propios. Ella respondió que todavía no lo hacían, aunque luego afirmó que si lo hacían al leer algo en sus libros y luego tener que responder preguntas sobre ello. Luego preguntó si esto estaba bien. Simplemente respondimos que era sorprendente que alumnos de 8º grado a su edad no estuvieran escribiendo sus propios ensayos en vez de copiar textos. La maestra nos hizo recordar lo que había señalado anteriormente: “con estos estudiantes necesito empezar desde el 1.... ellos no están listos y estos ejercicios les preparan, con esto muchos están aprendiendo cómo escribir sus cartas correctamente, lo que muchos no saben... muchos están aprendiendo vocabulario que pueden utilizar luego.”

Luego la profesora fue hacia la puerta y me hizo una señal. Pensé que significaba que alguien estaba en la puerta y que yo debería esperarle para que regresara. Pero luego comprendí que quería que me acercara a la puerta. Allí, lejos de la niña, la maestra me explicó que “estos niños vienen de familias que no dan respaldo a la escuela, padres que no corrigen los deberes y ni siquiera se aseguran de que sus hijos los han hecho, así es que tenemos que hacer el trabajo del hogar en la escuela. Además el

Ministerio de Educación no nos da los recursos que necesitamos, su apoyo financiero”.

El trabajo que la niña estaba realizando y las maneras en que la niña y su maestra explicaron sus propósitos ilustra bien la falta de conexión entre el trabajo en aula y el currículo nacional. El currículo de educación básica, desarrollado en 1996 en parte por el proyecto EB/PRODEC, fue diseñado para conducir un cambio en el enfoque de la enseñanza de la memorización y el conocimiento de contenido hacia el desarrollo de destrezas intelectuales. Se definieron las destrezas que se esperaba que los alumnos adquirieran en cada grado y nivel. Por lo que la maestra que había asignado una actividad de copiado (muchas veces aparentemente) no estaba siendo capaz de alinearse con el acuerdo externo sobre las destrezas esperadas en alumnos en ese grado. Tampoco la niña era capaz de explicar por qué estaba haciendo esa actividad. Los alumnos van a la escuela con muy diversas destrezas y niveles de conocimiento, pero si profesores y alumnos no tienen claridad sobre a dónde se dirigen, es altamente improbable que sean capaces de manejarse a través de un currículo riguroso.

La explicación de la maestra del porqué ésa era la mejor manera de enseñar bajo determinadas circunstancias, deja además remarcadas las formas en que los factores externos sirven como racionalizaciones de una enseñanza ineficaz. Aunque puede ser cierto que algunos o la mayoría de padres de familia de los niños de esa aula no les ayuden a hacer sus deberes, esto no explica por qué la maestra escogió esa manera de enseñar.

Más tarde, cuando compartí esta historia con el profesor que me estaba guiando en las visitas, él me dijo que no era correcto tener a los alumnos copiando en esa edad en vez de que estuvieran escribiendo sus propios textos. Me dijo que ellos comienzan a escribir en 5º o 6º grado. Luego buscó algunos de los trabajos de los alumnos, pero dijo que se los habían llevado a la clase. “Ellos escriben y luego yo corrijo y se los devuelvo”. Él además me mostró un libro de texto que tenía cuentos y luego preguntas que requerían ser contestadas por escrito por los alumnos. Dijo también que en el próximo trimestre sus alumnos iban a empezar a hacer sus propios cuadernos con sus propios escritos.

La forma más adecuada de enseñanza la llevaban profesores capaces de colocar las actividades particulares que los estudiantes estaban desa-



rollando en una secuencia de lecciones que orientaban el aprendizaje de nuevas destrezas. Por ejemplo, se visitó un aula de quinto grado en una escuela rural que participaba en Redes Amigas. Los alumnos estaban organizados alrededor de una gran mesa. Se encontraban trabajando en grupos de tres. Cada grupo tenía un libro de texto y el profesor tenía distintos alumnos leyendo el cuento. La profesora luego preguntaba a los alumnos (en el grupo) sobre los personajes. Ella había listado los personajes en pedazos de papel y luego pedía que se los escogiera. Ella demostraba que aunque muchas personas eran mencionadas en el cuento, sólo tres de ellos hablaban. Ella fue muy dinámica y había desafiado a los alumnos para que respondieran. Luego les dejaba escoger uno de los personajes hablantes para que organizaran una actuación; más tarde, en una o dos semanas, ellos podrían incluso contar con el vestuario. Cada alumno tenía que levantarse cuando el personaje era llamado. La dinámica de la clase era remarcable no sólo porque profesora y alumnos estaban comprometidos en un animado diálogo, sino porque además los estudiantes estaban aprendiendo un conjunto de habilidades para interpretar un texto.

La profesora luego explicó que ella siempre trata de mejorar su enseñanza, que la capacitación de Redes Amigas había sido algo útil, pero que ellos habían abandonado la red porque las partidas presupuestarias de los profesores iban a ser transferidas a la red y luego no podrían acceder a transferencias a otras escuelas. Ella dijo que sólo recientemente habían tratado de reincorporarse a la red. La enseñanza que la profesora impartía, era diferente de lo que se había observado en el resto de la escuela. Las otras tres aulas visitadas tenían alumnos que recortaban fotos de computadores, otros miraban video en un equipo adquirido con fondos del proyecto BID y un profesor dictaba una lección sobre agricultura.

Incluso en las prácticas instruccionales que no se basaban estrictamente en el dictado, a menudo se observaba una gran cantidad de copiado y una clara discordancia entre las actividades de los alumnos y las habilidades y conocimiento que se esperaba que ellos adquirieran. Se observó esta dinámica en una clase de un profesor de cuarto grado en una escuela de Quito que había participado en el proyecto EB/PRODEC. El profesor me había pedido que asistiera a su clase. Antes de que pidiera que sus alum-

nos regresaran de una sesión de educación física, discutimos un poco con él y con un pequeño grupo de alumnos que se había quedado en el aula.

Cuando ingresé al aula me di cuenta de que había una pila de papeles desperdigados sobre el escritorio de un alumno. Eran ensayos sobre higiene personal, que según supe en mi última visita, era un tema de un programa especial que estaba siendo implementado en la escuela por una agencia externa. Traté de involucrar al profesor en estos ensayos preguntándole de qué se trataban, qué estaba pasando con ellos, pero él quería enseñarme el libro de texto que estaba utilizando. Dijo que intentaba usar un libro de texto distinto cada año para probar cuál era mejor. Estos eran unos libros con cobertura livianas que contienen las cuatro materias principales (matemáticas, lenguaje, ciencias y estudios sociales) en secciones separadas. A la insistente pregunta sobre lo que pasaría con los ensayos, el profesor respondió que tenía que calificarlos y luego colocarlos en los archivos de los alumnos. Algunos estudiantes comenzaron a llegar al aula; pregunté a una de ellas cuál era su ensayo, lo buscó y leyó. Otro niño tomó su ensayo y, con algunos errores, también lo leyó. Luego otro niño dijo “Eduardo sabe pensar”. Eduardo dijo que su ensayo tenía mala letra. Algunos ensayos eran de 2/3 de página, mientras otros tenían dos líneas. El profesor dijo que los alumnos tenían diversas destrezas. No estamos seguros de cuan comunes son estos ensayos, pero esta interacción reforzó la sensación de que el trabajo creativo del alumno, como por ejemplo los ensayos escritos, era algo que se encontraba fuera de las prácticas generales del aula.

El profesor luego llamó a los estudiantes “vengan, vamos a tener una clase”. Aunque no estaba completamente seguro, creí que él les llamaba para darles una clase que sería de beneficio para la investigación. El profesor se levantó de su escritorio y miró el libro de texto; escogió una clase de lenguaje y comenzó a leerla para sí mismo. En cierto punto, me preguntó cuántos alumnos había en las aulas en Estados Unidos. Le dije que esto podía variar, pero que en Filadelfia un aula como la suya, 4º grado, el número era de alrededor de 33 según contrato con la unión. El dijo que tenía 42 alumnos, lo que era demasiado.

Cuando los niños regresaron al aula, se sentaron en sus pupitres dobles en los que quedaban uno frente al otro, a los dos lados de la clase que tenía la forma de un rectángulo, y el profesor les dijo que tenían un visitante

que estaba allí para ver cómo se aprendía y que por lo tanto debían portarse bien. El profesor pidió a los alumnos que abrieran sus libros. No todos los niños tenían libros y el profesor pidió que se acomodaran en los asientos para que compartieran los textos. En un caso, un estudiante mantuvo su libro frente a él (parecía ser su libro) mientras otro alumno intentaba mirar un poco. El profesor comenzó leyendo un cuento corto en el libro. Miré el libro de uno de los alumnos para ver el propósito de este ejercicio que era aprender los sonidos *gue* y *gui* (pero el profesor no lo explicó). Luego dijo: “Cómo estuvo el cuento? lindo, no? Volvamos a leer”. El profesor leyó en voz alta con unos pocos alumnos que le seguían en voz baja. “Ahora continúa José!” y de esta manera pidió a diferentes alumnos que leyeran. “Cuál es el título? En dónde vive él?, En qué sueña?”. El profesor parecía relativamente concentrado en ese punto y los alumnos lo estaban siguiendo en cierta medida, aunque siempre los mismos estudiantes respondían las preguntas. El profesor repetía las respuestas correctas. Luego dijo a los alumnos que estaban leyendo sobre los sonidos *gue* y *gui*. Luego sacó hojas de papel y pidió que pusieran los nombres.

El profesor fue al pizarrón de tinta líquida (que se encontraba junto a un pizarrón verde para tizas) y escribió cinco preguntas: ¿Cuál es el título de la lectura?, ¿*Qué personajes participan en la historia*; [en este punto se acercó a su escritorio para mirar en el libro que era idéntico al que los alumnos tenían]; ¿*Cuál es el nombre del sapo?*; [de nuevo se acercó al libro para mirar ]; ¿*Cómo dio* [en este punto un alumno levantó su mano y preguntó, cuál era esa letra, y el profesor respondió cuál] y luego continuó escribiendo el resto de la pregunta: *la bienvenida a Guillermo?* [me di cuenta que era la misma pregunta del libro]; Escriba las palabras de la historia que tienen los sonidos *gue* y *gui* [esta pregunta también estaba en el libro]. En este punto un alumno se levantó y fue hacia el profesor para decirle que tenía sólo un esfero rojo y no un azul; el profesor preguntó quién podía prestárselo. El profesor le amonestó y luego se acercó a un alumno que estaba en una página equivocada y con el marcador que tenía en su mano le dio un golpe en la cabeza. Parecía que el golpe no fue muy fuerte pues el niño no reaccionó, excepto para virar la página del libro.

En este punto me uní a una mesa de cuatro niños que comenzaban a escribir las preguntas y respuestas. Un alumno de la mesa escribió todas

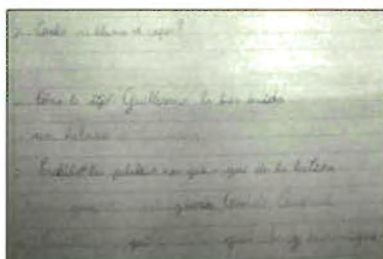
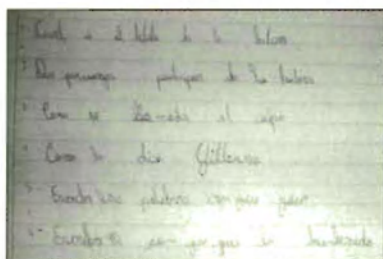
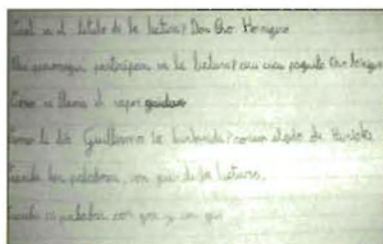
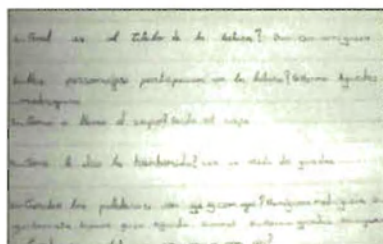
las preguntas en rojo dejando espacios para luego escribir las respuestas. El profesor estaba en la parte de atrás del aula con los brazos cruzados sin decir ni una palabra. Hubo mucha interacción de los estudiantes en la mesa en que me encontraba, así como en las otras mesas. La mayor parte de la interacción en mi mesa se refería a los esferográficos, mientras se pasaban diversos colores entre ellos. A veces alumnos de otras mesas se acercaban para buscar un color particular de esferográfico. Alguna interacción se daba también en torno a las preguntas mismas al preguntarse entre alumnos sobre las respuestas correctas. Un niño que estaba en la mesa me preguntó si sabía quiénes eran los personajes; respondí que no (muy honestamente). Luego me pidió prestado el esferográfico. En este punto mis notas combinaron los colores azul y negro cada dos líneas. Y conversamos más acerca de la escritura. Un niño de mi mesa nos enseñó a otra niña y a mí que había dejado el espacio para las preguntas en el momento de escribir las preguntas.

Desde mi punto de vista, los alumnos gastaban mucho tiempo escribiendo las preguntas correctamente en sus papeles. Si la lección comenzaba alrededor de las 9h00 y terminaba alrededor de las 9h45, estimaría que unos buenos 10 a 15 minutos se gastaron en escribir correctamente las preguntas. Miré las preguntas de un niño que tenía 15 palabras para las 5 preguntas. El profesor anunció que la sexta pregunta era un deber para la casa [no estoy seguro cómo funciona, ya que al final los alumnos me entregaron las hojas]. Luego pregunté al profesor si no requería corregir esos trabajos, pero respondió que no, que ellos tendrían más trabajo más tarde. Un alumno se acercó al profesor con su hoja, el profesor señaló algunos errores, como la necesidad de poner mayúsculas en la primera letra de un nombre, lo que recordó luego a toda la clase. Después un alumno preguntó al profesor (algo que no estuvo claro) y el profesor ignoró al alumno y se dirigió hacia el fondo del aula.

En mi mesa un alumno me explicó que se podía escribir las preguntas en rojo o azul. También dijo que podría escribir tanto la pregunta como la respuesta con el mismo color, pero esto le podría confundir. El profesor abrió un diccionario y comenzó a leer palabras que comenzaban con *gue*. La mayoría de los alumnos de mi mesa todavía estaban tratando de responder a las 5 preguntas. El profesor preguntó quién había terminado y los alumnos

comenzaron a entregar sus hojas. Pregunté a otro niño quién había explicado sobre los colores de los esferos, y me dijo que las respuestas iban en azul y las preguntas en rojo para no confundirse, pero yo ya sabía eso. Otro niño mencionó los sonidos *gue* y *gui*, mientras otro señalaba la página para decir algo. Un alumno dijo que iba a lavar los platos para el almuerzo.

Las hojas de los alumnos en sí mismas mostraban una mezcla de creatividad y desafío. Algunos alumnos fueron capaces de responder correctamente a todas las preguntas (mirar las fotografías, arriba a la izquierda) o al menos a algunas de las preguntas (arriba, derecha); otros pudieron terminar de escribir únicamente las preguntas (abajo, izquierda); y otra hoja tenía las respuestas escritas en múltiples colores resaltando en amarillo las sílabas *gue* y *gui* (abajo, derecha).



Aunque leer una historia y responder preguntas es una actividad típica de cuarto grado, lo que me interesó fue la naturaleza de la interacción entre alumnos y particularmente la cantidad de tiempo y energía desplegada en los mecanismos de copiado de preguntas y búsqueda de respuestas en el texto. Al igual que sucedía con la niña que copiaba un pedazo de texto en su cuaderno, el propósito de la actividad y su ubicación en el currículo

parecían no estar claros tanto para los alumnos como para el profesor. Tampoco era evidente la secuencia de aprendizaje si uno seguía las diversas actividades en el libro de texto.

Más tarde un padre de familia vino al aula y copió el *deber* de su hijo en un cuaderno antes de llevar al niño con él a su casa. Pregunté al padre sobre lo que debería mejorarse en la escuela. El dijo que se requería que el tiempo se invierta en actividades, en estudiar, y menos tiempo en los recreos; más rompecabezas y juegos y más materiales didácticos.



*Muchas aulas observadas no tenían libros ni materiales educativos. Aquí el profesor tiene un pequeño pizarrón de tiza líquida en el que escribió un problema de matemáticas. Los alumnos se preparan para regresar a sus casas.*

Una de las (pocas) virtudes del dictado es que provee a los alumnos información que todavía no conocen. Mientras los profesores dictaban, a menudo se observa que pierden oportunidades para involucrar a los alumnos en un pensamiento crítico sobre los temas que están siendo enseñados. Por ejemplo, observé un profesor que impartía una lección de ciencias acerca de los microscopios en un aula repleta de alumnos en una escuela

rural al norte de Quito. Los alumnos estaban sentados en filas de frente al profesor. El profesor estaba mostrando un póster de un microscopio y pedía a los alumnos que copiaran los nombres de las partes del microscopio en sus cuadernos. Mientras indicaba lo que había que escribir en los cuadernos, también hacía comentarios y formulaba preguntas.

En cierto momento el profesor dijo a los alumnos que aún no había ese tipo de microscopio en Ecuador y que probablemente se encontraba únicamente en países desarrollados. Un alumno preguntó si eso incluía a China. El dijo que no, que se trataba de Estados Unidos o Alemania. Otro niño luego preguntó “¿por qué no inventamos algo?” El profesor respondió: “Tienen que ser mejores observadores; por ejemplo, nosotros caminamos sobre las hormigas todo el tiempo pero no nos detenemos a observarlas. Preguntó a otros niños si había más vertebrados o invertebrados en el mundo”. Un niño respondió que había más invertebrados. El profesor continuó “los otros niños dijeron que habían más vertebrados porque únicamente están pensando en vacas y ovejas, pero no observan bien su mundo”. Luego el profesor continuó describiendo las partes del microscopio. Este era un profesor dinámico con alumnos que estaban bien involucrados en las actividades, pero el aprendizaje real parecía ser un anexo, una interrupción, de la lección impartida.

### *Información cuantitativa sobre la calidad de la educación*

La observación de la naturaleza de la interacción en el aula entre profesores y alumnos ayudó a explicar los débiles resultados nacionales de Ecuador en matemáticas y destrezas conceptuales. Una de las iniciativas financiadas por el Banco Mundial como parte del proyecto EB/PRODEC fue el sistema nacional de medición de calidad educativa, denominado APRENDO. El sistema APRENDO fue diseñado no para medir el impacto del proyecto EB/PRODEC, sino para evaluar la calidad de las escuelas en el país. Las pruebas APRENDO fueron aplicadas a una muestra de alumnos a nivel nacional en 1996, 1997 y 2000 (luego se abandonaron).

Adicionalmente, en 1998 se aplicó un examen a una muestra de alumnos en redes escolares urbanas financiadas por el Banco Mundial (pero no

en aquellas que se encontraban en las redes rurales paralelas financiadas con el proyecto del BID). Dado que no se contaba con una línea de base para las escuelas EB/PRODEC, no hay manera de conocer el progreso realizado en estas escuelas entre 1992 y 1998. Tampoco es posible comparar alumnos de las redes escolares con alumnos similares de escuelas que no fueron parte del proyecto, ya que no se tomaron datos de control. Sin embargo, los resultados proveen una fotografía de las destrezas de los alumnos cuando el proyecto estaba próximo a concluir.

Tabla 1 Porcentaje de alumnos que dominan las destrezas de 7° Lenguaje y comunicación Redes CEM del EB/PRODEC - APRENDO 1998			
Destrezas	Inicio	Progreso	Dominio
1.1 Identificar elementos explícitos del texto: personajes, objetos, características, tiempo, escenarios y datos.	28,93	14,82	56,25
1.2 Distinguir las principales acciones y acontecimientos que arman el texto y el orden en que suceden.	28,62	15,78	55,59
2.1 Comparar dos elementos del texto para encontrar semejanzas y diferencias.	61,56	21,42	17,02
2.2 Clasificar elementos mediante un criterio dado en el texto o propuesto por el evaluador.	49,89	31,04	19,07
2.3 Distinguir causa-efecto.	30,24	27,88	41,88
2.4 Diferenciar los hechos y las opiniones que contiene el texto.	52,22	26,14	21,64
2.5 Establecer las relaciones pronominales que contiene el texto.	31,48	30,72	37,79
3.1 Inferir el tema o la idea principal que plantea el texto.	44,10	28,71	27,19
3.2 Inferir el significado de palabras y oraciones a partir del contexto.	41,40	28,08	30,52
3.3 Derivar conclusiones a partir del texto.	37,22	30,39	32,39



Tabla 2

Porcentaje de alumnos que dominan las destrezas de 7°

Matemáticas

Redes CEM del EB/PRODEC - APRENDO 1998

Destrezas	Inicio	Progreso	Dominio
1.1 Establecer la relación de igualdad y de orden en parejas o conjuntos de números.	76,55	18,13	5,33
1.2 Establecer relaciones de divisibilidad entre enteros positivos.	60,55	24,73	14,71
1.3 Completar una sucesión.	50,45	23,06	26,49
2.1 Resolver ejercicios sobre proporcionalidad.	62,25	21,08	16,67
2.2 Resolver problemas sobre proporcionalidad.	63,51	24,69	11,80
2.3 Resolver ejercicios y problemas sobre porcentajes.	72,53	20,73	6,74
3.1 Resolver adiciones, sustracciones, multiplicaciones o divisiones.	78,90	15,76	5,35
3.2 Resolver problemas que requieren las operaciones fundamentales o su combinación.	74,44	19,80	5,76
3.3 Estimar el resultado de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales.	76,20	18,41	5,39
4.1 Resolver problemas sobre el perímetro o el área de paralelogramos.	80,20	15,65	4,15
4.2 Resolver problemas sobre área o volumen de paralelepípedos.	79,68	15,87	4,46

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Resultados Nacionales de la Aplicación de las Pruebas APRENDO 1998, Redes CEM del EB/PRODEC, 1999.

La interpretación de estos resultados fue la siguiente:

“Que el alumnado de los CEM se concentra mayoritariamente en el nivel inicial de aprendizaje de las destrezas... [y] que las destrezas más alcanzadas revelan que el aprendizaje estudiantil se concentra en el nivel básicamente operatorio, mientras que el aprendizaje menos consolidado y extendido es el relacionado con la resolución de problemas” (APRENDO, 1998: 63).

A nivel nacional es posible comparar el aprendizaje de los alumnos entre 1996 y 2000. Los resultados sugieren que la calidad de la educación en Ecuador se deterioró durante este período. Como se puede observar en los cuadros 3 y 4, el porcentaje de alumnos de séptimo grado que dominaban lenguaje y comunicación así como destrezas matemáticas bajó en casi todas las áreas entre 1996 y 2000.

<b>Tabla 3</b> <b>Porcentaje de alumnos que dominan las destrezas de 7°</b> <b>Lenguaje y comunicación</b> <b>Nivel nacional - APRENDO 1996 y 2000</b>			
<b>Destrezas</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>Cambio</b>
1.1 Identificar elementos explícitos del texto: personajes, objetos, características, tiempo, escenarios y datos.	54,83	43,09	-11,74
1.2 Distinguir las principales acciones y acontecimientos que arman el texto y el orden en que suceden.	42,64	34,73	-7,91
2.1 Comparar dos elementos del texto para encontrar semejanzas y diferencias.	46,62	36,86	-9,76
2.2 Clasificar elementos mediante un criterio dado en el texto o propuesto por el evaluador.	38,16	28,99	-9,17
2.3 Distinguir causa-efecto.	50,25	40,45	-9,8
2.4 Diferenciar los hechos y las opiniones que contiene el texto.	18,75	14,15	-4,6
2.5 Establecer las relaciones pronominales que contiene el texto.	66,08	54,96	-11,12
3.1 Inferir el tema o la idea principal que plantea el texto.	32,98	25,46	-7,52
3.2 Inferir el significado de palabras y oraciones a partir del contexto.	50,97	41,03	-9,94
3.3 Derivar conclusiones a partir del texto.	44,74	32,87	-11,87
<b>Total de alumnos</b>	<b>13,937</b>	<b>17,799</b>	

**Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente**

<b>Tabla 4</b> <b>Porcentaje de alumnos que dominan las destrezas de 7°</b> <b>Matemática</b> <b>Nivel nacional - APRENDO 1996 y 2000</b>			
<b>Destrezas</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>Cambio</b>
1.1 Establecer la relación de igualdad y de orden en parejas o conjuntos de números.	9,81	7,86	-1,95
1.2 Establecer relaciones de divisibilidad entre enteros positivos.	49,66	40,65	-9,01
1.3 Completar una sucesión.	46,55	42,33	-4,22
2.1 Resolver ejercicios sobre proporcionalidad.	25,08	24,89	-0,19
2.2 Resolver problemas sobre proporcionalidad.	18,92	13,15	-5,77
2.3 Resolver ejercicios y problemas sobre porcentajes.	9,25	7,69	-1,56
3.1 Resolver adiciones, sustracciones, multiplicaciones o divisiones.	24,73	14,52	-10,21
3.2 Resolver problemas que requieren las operaciones fundamentales o su combinación.	10,27	6,54	-3,73
3.3 Estimar el resultado de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales.	8,08	4,56	-3,52
4.1 Resolver problemas sobre el perímetro o el área de paralelogramos.	3,59	2,18	-1,41
4.2 Resolver problemas sobre área o volumen de paralelepípedos.	4,67	3,64	-1,03
<b>Total de alumnos</b>	<b>14,104</b>	<b>17,811</b>	

Los resultados de las pruebas del año 2000 son particularmente desalentadores pues se dieron al final de una década en la que se invirtieron más de 100 millones de dólares para mejorar la educación básica en el país. De aquí surge la pregunta ¿por qué los recursos y las aparentemente buenas ideas no se traducen en mejoramientos del aprendizaje de los alumnos?

### *Relación entre reforma curricular y prácticas en el aula*

Las entrevistas con profesores acerca de lo que ellos hacían en las clases sugieren que el obstáculo para mejorar la educación no es la falta de voluntad de los maestros para cambiar sus formas de enseñanza, sino más bien la dificultad de traducir las buenas ideas acerca de la pedagogía en prácticas (Campos, 1998). A pesar de la cantidad de dictado que se encuentra en las escuelas, con muy pocas excepciones los maestros entrevistados expresaban su apoyo incondicional y admiración por la reforma curricular de 1996 -en algunas ocasiones se referían a ella como la reforma curricular consensuada- así como por los cambios que se demandaban en las prácticas del maestro. Un grupo de profesores lamentó que en los exámenes de admisión a los colegios se continuara evaluando el conocimiento y no las destrezas de los alumnos, lo que dificultaba a los alumnos de escuelas que habían adoptado la reforma curricular. Pero incluso estos profesores no cuestionaban las virtudes del cambio hacia las destrezas.<sup>1</sup>

Los profesores dicen también que sus métodos de enseñanza han cambiado en la última década como resultado de la reforma curricular. “Antes el profesor era la última palabra, ahora somos guías para los estudiantes”, fue un sentimiento común, expresado por los profesores cuando se les preguntó cómo habían cambiado sus prácticas. “Hay una relación más horizontal con los estudiantes, y este es un cambio cultural que es manejado con la tecnología y otras cosas”, dice un profesor de una escuela de Quito. Yo pregunté: “¿Cómo ha cambiado la enseñanza?” Ella respondió: “Enseñamos temas más limitados, nos centramos más en las destrezas que son más evaluadas.” “¿Qué tipo de destrezas?” “Conocimiento, pensamiento,

---

1 En el Ecuador, ocho años más tarde de la Reforma Curricular de la Educación Básica no se ha desarrollado aún el currículo correspondiente para la educación secundaria.

escritura, pensamiento crítico, mientras que antes nos concentrábamos en la memorización”.

Estos son comentarios de profesores que sugerían que el reto de cambiar hacia una práctica institucional que involucre a los estudiantes como aprendices activos es menos una cuestión de voluntad que de capacidad.

Yo traté de visitar clases de profesores que había entrevistado y que estaban constantemente enfrentados a la contradicción entre su discurso y su práctica. Los pupitres pudieron estar organizados en grupos, pero los estudiantes continuaban envueltos en actividades que los mantenían como aprendices pasivos, recibiendo material provisto por el profesor. La reforma curricular de 1996 provee de un valioso nuevo modelo para la práctica en clase. Entrevistas con profesores y observaciones de los alumnos sugieren que el reto crítico es ayudar a los profesores a transmitir nuevos conceptos de enseñanza en su práctica de todos los días en las aulas.

Susana Araujo, quien dirige el diseño de proyectos de redes de escuelas originales y administró EB/PRODEC desde 1992 hasta 1996, estuvo de acuerdo en que la reforma curricular fue uno de los mayores logros del proyecto, pero que no fue suficientemente aplicado y que había poco seguimiento para ayudar a los profesores a aplicarlo en sus aulas. No obstante, Araujo cree que una de las contribuciones más importantes de la reforma curricular, es que condujo a los profesores a darse cuenta de que no estaban preparados para introducir formas innovadoras de enseñanza. Desde que los profesores también entendieron que el Ministerio de Educación no los estaba preparando, muchos buscaron elevar su nivel de educación, y esto, dice ella, explica el incremento en el número de profesores con títulos universitarios.

Tabla 4 Porcentaje de profesores con el mínimo título exigido			
Tipo de Red	1993-94	2001-02	Cambio
PROMOCEB	61,88	82,34	20,46
PROMOCEB/Redes Amiga	58,56	76,08	17,53
EB/PRODEC	58,99	71,00	12,01
Redes Amigas	58,59	68,48	9,89
Todos los redes	59,85	74,31	14,45
Nivel del país	n/a	n/a	n/a
Fuente: Ministerio de Educación y Cultura.			

El potencial de la reforma curricular de 1996 fue también evidenciado en una entrevista con Ernesto Castillo, Presidente de la Unión Nacional de Educadores (UNE). Al igual que los profesores a quienes entrevisté, él expresó su apoyo incondicional a la importancia de la reforma de 1996. El problema es que casi fue “truncada” por un numeroso grupo de escuelas que no contaban con primer año de básica y que no enseñaban lenguaje en los cursos inferiores. Él también estuvo de acuerdo en que “la instrucción es muy repetitiva, muy memorista... nos consideramos alejados de la realidad de los estudiantes; se dicta a los niños y ellos no investigan; no hay pensamientos críticos.” Dado el nivel de conflicto que ha caracterizado al sistema educativo en los últimos años, el grado de consenso al que se ha llegado, la pregunta más importante – por qué los jóvenes deben aprender en la escuela – parecería representar una pieza de gran valor para los esfuerzos de reforma que habrán en un futuro.

### *Percepciones sobre los proyectos de redes escolares*

Los profesores y directores de las escuelas expresaron una variedad de opiniones en cuanto a la influencia de tres proyectos de redes de escuelas en el aprendizaje y la enseñanza. La pauta más común describe grandes expectativas al inicio del proyecto, especialmente cuando había dinero, pero luego hay una falta de seguimiento de la cual resulta gente desilusionada al final. Los comentarios de profesores y directores de escuelas, al igual que las evaluaciones oficiales de los tres proyectos, sugieren cambios pedagógicos como una de las principales prioridades, pero en la práctica no es el enfoque principal de estas iniciativas.

Los comentarios más positivos son referentes a la reforma curricular y a los círculos de profesores asociados con ED/PRODEC en escuelas urbanas. La profesora entrevistada anteriormente, que sostuvo que su práctica de enseñanza se ha vuelto más horizontal, mira en retrospectiva y encuentra aspectos positivos en su involucramiento inicial con la red escolar. Ella dijo que el enfoque en el proyecto CEM fue positivo en un principio, que ayudó a desarrollar una buena infraestructura, que el espacio físico mejoró a pesar de que ningún equipo fue provisto, y que “involucró una nueva

forma de educación (didáctica y pedagógica). Ella puso énfasis en el desarrollo profesional de los maestros (capacitación), en círculos de estudio y el valor de la nueva reforma curricular. Según ella:

“Al principio era más o menos bueno, pero lo empezaron y luego nunca evaluaron el programa; nunca se fijaron en que el impacto era positivo. Al principio había energía, pero luego murió, desapareció.”

Esa escuela era el Centro Matrice, la escuela central que generalmente recibe la mayor atención y recursos de EB/PRODEC. Otra maestra agregó:

“Algunas personas no querían soporte en las redes porque eso implicaba mucho trabajo, sin ningún pago adicional. No sólo más trabajo, si no más presión sobre los profesores. Estábamos sujetos a un nuevo modelo, experimentado en nosotros y eso nos fue impuesto. Nos llenaron de trabajo.”

Ella dijo que estar en Centro Matrice implica que los profesores tenían mucho más trabajo, puesto que eran una escuela piloto. Ella no creía que las otras escuelas tuvieran tanta presión, porque en la escuela principal estaban todas las autoridades, lo que se reflejaba en más presión. “Pero” – dijo ella “cuando el dinero se fue, la capacitación paró.”

Era común para los profesores entrevistados conectar sus sentimientos mezclados sobre el impacto de los proyectos en la pedagogía y el hecho de que no fueron consultados en el diseño en un primer momento. Un ejemplo interesante viene de otra escuela urbana que había participado en ED/PRODEC. Un profesor que había estado en la escuela durante cincuenta años dijo:

“Las aulas no estaban situadas en la dirección correcta, para que el sol pudiese entrar. Como resultado había muy poca luz y las aulas estaban frías. Deberían estar en sentido occidental/oriental. Pero nadie consultó a los profesores. No hubo consejo pedagógico.”

Continuó diciendo:

“En términos de educación hubieron muchas irregularidades en este CEM. No hubo una política de alcanzar metas. Nosotros somos espontá-



neos, empíricos, sin planificación. Incluso si hay un plan, ese plan no se cumple. Al principio había gran optimismo. Formamos grupos de profesores para que trabajen juntos. Pero luego hubo un momento de caos. El director anterior está actualmente en un proceso legal. El director (de la escuela y la red) está mejorando las cosas. Pero lo que estamos haciendo no tiene nada que ver con la red de la escuela.

Los profesores de las escuelas que fueron parte de las redes escolares en los tres proyectos se quejaron varias veces que aquellos que dirigían los proyectos estaban mucho más interesados en construcciones físicas que en asuntos “técnicos pedagógicos”. Uno de los directores de una escuela que participaba en las Redes Amigas dijo que apreciaba los recursos que se le entregaron, pero que los “oficiales del BID y de la UCP (Unidad Coordinadora de Proyectos, que maneja el proyecto) solo nos visitaron para ver las obras, nunca para entrar en las aulas, ellos no tienen Interés en la pedagogía”. Un grupo de personas en una organización no gubernamental que trabaja con escuelas que son parte de una red de proyectos escolares comentó que “hemos tomado nuestros mejores educadores y los convertimos en constructores de las clases”.

Mientras que las dinámicas en cada escuela y las redes varían enormemente, hay claramente un tema común de los profesores y de la pedagogía que no está en el centro de los proyectos: mejorar, enseñar y aprender. Esto debe ser la meta, pero en la práctica es una de las numerosas tareas pendientes. Sin embargo, cuando preguntamos sobre alguno de los tres programas, la mayoría de la gente habla primero sobre la infraestructura física.

### *Documentos oficiales de proyectos*

- Propuestas de préstamo

Las propuestas originales y documentos de préstamo para cada uno de los tres proyectos define como propósito principal que el préstamo mejore la calidad de la educación básica. Pero ninguno describe qué calidad de educación es o lo que ellos quieren ver en el interior de las aulas como resultado del préstamo. Los documentos tampoco se esfuerzan para relacionar

analíticamente los cambios que proponen en cuanto a administración, capacitación e inversión en las infraestructuras y materiales para enseñar y aprender dentro de las aulas.

Lo más cercano que ha llegado cualquiera de las propuestas del proyecto es a describir las prácticas en las aulas en varias declaraciones en el Informe de Evaluación del Personal de EB/PRODEC de 1991 (efectivamente una propuesta de proyecto), bajo el título de Baja Calidad de la Educación Básica. El informe anota:

“En el área de la educación, uno de los problemas más graves es la extrema escasez de libros de texto en las escuelas públicas. Reflejando esto, la enseñanza sigue pautas sumamente ineficaces: los maestros dictan la materia o la copian en la pizarra, los niños copian el texto en cuadernos y utilizan éstos en lugar de libros de texto. Los maestros dan un uso muy pobre del tiempo en el aula y no reciben entrenamiento sobre cómo utilizar el tiempo para mejorar el nivel de aprendizaje” (Banco Mundial, 1991: 7) [énfasis puesto].

Aunque estos comentarios aumentan la crítica pedagógica, representan el único análisis de lo que pasa en el interior de las aulas, en un informe de 42 páginas. El informe no describe en detalle cómo la calidad de mejora del programa influenciaría la práctica de la enseñanza. El vínculo más cercano entre inversión e instrucción es la siguiente propuesta de desarrollo de un maestro:

“El entrenamiento de los profesores debería ser proporcionado a todos los maestros en redes de áreas urbanas, basándose en currículos ya desarrollados en el proyecto BID, enfatizando en una mejor utilización del tiempo en la clase, mejor uso de los libros de texto y de los materiales de enseñanza y otras maneras de aumentar la calidad de los métodos y la información”

Desafortunadamente la propuesta para el proyecto rural PROMECEB no provee información adicional sobre el contenido del currículum BID-desarrollo o “otras características para realzar los métodos y la información”.

Tampoco lo hace la propuesta original para el Proyecto Redes Amigas que contiene una descripción del tipo de cambio en la enseñanza que pre-

tende lograr para mejorar la calidad de las escuelas. El diseño de las Redes Amigas enfatiza el rol de las comunidades locales (directores de escuela, profesores, padres y miembros de la comunidad) en “tanto el diagnóstico de las necesidades educativas locales como el diseño de los proyectos mismos” (BID, 1993: 3). La descripción del proyecto menciona “mejoramiento pedagógico” pero no define lo que eso significa.

La falta de pautas claras sobre pedagogía es particularmente sorprendente tomando en cuenta el consenso aparente en el Ecuador en los años 90, en cuanto a enseñanza y aprendizaje necesitados para el cambio. Tanto la reforma curricular de 1996 como el contenido del examen APRENDO demuestran una clara visión de lo que los estudiantes deberían aprender con la finalidad de mejorar la calidad de la educación. Ni siquiera esta propuesta que está centrada en el paso de la memorización a la adquisición de habilidades para resolver problemas ni cualquier otro enfoque acerca de la pedagogía formaba parte de las propuestas oficiales de cualquiera de los proyectos. Sin embargo esto no implica necesariamente que aquellos que diseñaron el proyecto no tenían una visión o estrategia pedagógica, sugiere que el cambio en la enseñanza particular no estaba centrado en los proyectos de préstamo acordados con el Ministerio y los bancos.

El silencio en la pedagogía parece estar relacionado en cómo las propuestas del proyecto describían los problemas a los que se enfrentaba el sistema educativo. El análisis de la necesidad en los documentos de préstamo, habla sobre el incremento del enrolamiento en las escuelas, que no está acompañado por mejoras en la calidad de educación, por una gestión de sistemas que son extremadamente burocráticos y no cuentan con la supervisión adecuada a los profesores que están escasamente capacitados. Se refiere también a la calidad en términos de eficiencia interna en los sistemas educativos, por ejemplo el número de años que en promedio, un estudiante necesita para tener una educación básica que le permita completar todos los siete años. La falla de discutir sobre la calidad dentro de las aulas es un error recurrente en la reforma educativa en Ecuador y en cualquier otro lugar. En este caso parece haber menos estrategias de reforma, a cierto nivel de abstracción, lo que limita severamente las habilidades para influenciar a los estudiantes en el aprendizaje.

Entonces no es sorprendente que para una mayor o menor cantidad de evaluaciones oficiales de cada uno de los tres proyectos, las conclusiones sobre el lugar del cambio de los métodos de enseñanza dentro de las iniciativas, son similares.

- Terminación del Informe de Implementación EB/PRODEC

La evaluación de la Terminación del Informe de Implementación (ICR – siglas en inglés) hecha por el Banco Mundial valora como insatisfactorios tanto el rendimiento del propio banco, en cuanto al diseño del proyecto, como el rendimiento del Ministerio de Educación en la puesta en práctica del proyecto. El informe final explica cómo el proyecto, que empezó en 1992, fue reestructurado en 1997 para centrar mayor atención en las mejoras en el nivel de educación versus la construcción. Los autores de la evaluación afirman que en la nueva reforma curricular, las redes escolares tuvieron importantes innovaciones como círculos de estudio de los maestros y capacitación. Sin embargo concluyen que el proyecto era demasiado complejo y que sus múltiples actividades no estaban lo suficientemente relacionadas para lograr una mejora de la calidad de la educación. También critican al Banco Mundial y al Ministerio de Educación por fallar en el diseño y la implementación de un sistema para medir el impacto del proyecto en el aprendizaje de los estudiantes.

Como fue el caso con los tres proyectos, la evaluación del informe para EB/PRODEC describe una desigualdad entre la construcción física y las actividades de mejora de la calidad:

“La rápida entrega de la parte A del proyecto generó ganancias muy favorables, pero las delegaciones pasaron por alto la creciente disparidad mientras se realizaba la implementación de la infraestructura y las actividades de calidad relacionadas. Así, no fue si no hasta 1996, con el cambio de administración del proyecto y nuevas tareas administrativas en el Banco, que la acción de la firma se inició de parte del banco para retomar la atención de los prestamistas en los objetivos finales del proyecto, culminando en la reestructuración del proyecto en 1997 (ICR, 2000: 19).”

La reseña del mediano plazo se resume en “incrementar las actividades de mejora en la calidad y la no infraestructura” en 1997. (6)

La evaluación concluyó que si bien EB/PRODEC cumplía con una lista de asuntos importantes y tenía un impacto en la calidad de la educación, estaba diseñado con demasiados objetivos.

“Primero el Proyecto diseñado era extremadamente complejo y ambicioso para las restricciones reconocidas en el país en ese momento. Los objetivos del proyecto relacionados con áreas tan diversas como educación especial; pre-escolar, educación primaria, educación para adultos, capacitación vocacional, apoyo de la pequeña empresa, capacitación a los maestros, evolución educacional, materiales didácticos, estudios del nivel de vida... En vista de la débil capacidad de implementación reconocida en el momento, una complejidad semejante debió haber sido evitada. (18)”

Para evitar problemas similares en el futuro, el reporte recomendó la posibilidad de una relación más cercana entre las actividades realizadas y el propósito esencial del préstamo (mejorar la calidad de la educación básica).

“Además, indicadores contables apropiados, que clarificaron la relación entre los objetivos y las intervenciones a ser emprendidas entre *outputs* del proyecto y los logros en cuanto a resultados deseados, son importantes para la implementación en sí y para mantener enfocados los resultados deseados. En relación a este punto está la importancia de diseñar y proveer financiamiento y términos de referencia para un monitoreo periódico de los *outputs* y una evaluación de los resultados o impactos; los requerimientos legales para evaluaciones son, en sí mismos de utilidad limitada si no se proporcionan los medios y guías para llevarlos a cabo, especialmente en un proyecto complejo. (21)”

Tanto la evaluación del Banco Mundial como los comentarios del Ministerio Ecuatoriano de Educación reconocen que el proyecto fue diseñado e implementado de manera tal que hizo imposible para algunos, conocer qué impacto tuvo en las escuelas y los estudiantes.

“Empezando por la revisión de mediano plazo, las delegaciones de supervisión del Banco argumentaron en repetidas ocasiones que el Gobierno

emprendió una evaluación completa del modelo, al igual que de las múltiples innovaciones y contribuciones proporcionadas por el proyecto. Desgraciadamente esto no fue llevado a cabo. (11)”

“APRENDO tiene pruebas y cuestionarios de evaluación administradas para ambas áreas focales del proyecto y áreas que no son del proyecto (i.e aquellos con Redes y aquellos con estructuras de escuelas convencionales). Sin embargo, a pesar de la repetida insistencia de las delegaciones de supervisión del Banco, parece no haber ningún lineamiento establecido por el cual sea posible comparar estos dos grupos. (13)”

“Estos comentarios al final del informe del Banco Mundial, hechos por el gobierno ecuatoriano, son bastante limitados. No obstante coinciden en la inhabilidad para determinar el impacto de los proyectos en la calidad y eficiencia de la educación básica.”

“Resulta difícil determinar con exactitud cual ha sido el impacto del Proyecto en cuanto a la reducción de las tasas de repitencia y deserción, que fueron los objetivos principales en la parte “A” del Proyecto, ya que no se ha realizado una evaluación técnica, que nos proporcione datos exactos. (24)”

La cuestión sobre el equilibrio entre obras y pedagogía en EB/PRODEC es un punto importante de debate. Mientras que la evaluación del Banco Mundial argumenta que hasta 1997 la construcción reintegró la capacitación a los maestros y las mejoras educacionales, Susana Araujo, la directora del proyecto desde 1992 hasta 1996, afirma lo contrario; que hasta que ella renunció en 1996, hubo un gran manejo de la capacitación a los profesores y directores de las escuelas y que después el proyecto se dedicó a construir aulas. Ella responsabiliza de esto, en parte a que el Banco Mundial se centró en el pago de una entrada en dólares (“a veces en estos proyectos predomina la mentalidad bancaria y no les importa la calidad). Cualquiera de las dos perspectivas era más precisa, está claro, a partir de las evaluaciones de los tres proyectos que había una enraizada tensión entre la construcción y el cambio educacional.

• Informe final de PROMECEB

El informe final del proyecto PROMECEB financiado por el BID cuestiona también el impacto que tuvo el proyecto en la calidad de la educación, criticando su orientación hacia una construcción física y argumentando la ausencia de una propuesta pedagógica.

“El programa se ha caracterizado por su discontinuidad y cambios de rumbo, lo que afecta su eficiencia y eficacia. Nace con una clara orientación educativa pero rápidamente sus inversiones se concentran en infraestructura y obras civiles descuidando los componentes de formación de profesores y distribución de recursos de aprendizaje y equipamiento para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas” (PROMECEB, 1998: 175).

Aunque los documentos del proyecto original identificaron la necesidad de mejorar el currículo, la capacitación de los maestros y la eficiencia del sistema educativo, y que el proyecto fue llamado “Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Sector Rural”, la evaluación final concluyó que “el Programa no tuvo una conducción estratégica ni una propuesta pedagógica”. (PROMECEB 1998: 179). La evaluación recomendó la necesidad de una focalización intensiva en la práctica dentro de las aulas:

“Se requiere un intenso y persistente proceso de sostenimiento del cambio pedagógico, en función de procesos y resultados que enfatizen la importancia de variables que inclinan en actividades y prácticas del aula de clases” (PROMECEB, 1998: 180).

El informe reitera también la dificultad de evaluar el impacto del proyecto basado en la meta propuesta de mejorar la calidad de educación, y no proporciona evidencia directa o indirecta de la influencia de las actividades financiadas por el BID en el aprendizaje de los estudiantes.

- Evaluación intermedia de Redes Amigas

El BID financió Redes Amigas como un seguimiento a PROMECEB e hizo varios cambios en su segunda fase. Tal vez la modificación más significativa fue la entrega de una valiosa cantidad de dinero para las redes escolares. Esto puede explicar por qué el asunto de los materiales didácticos no es un problema identificado en la evaluación de Redes Amigas. Sin embargo, Redes Amigas parece haber tenido una falla similar al poner énfasis en la pedagogía y el aprendizaje de los estudiantes.

La evaluación de interim de las Redes Amigas presentó un informe oral, en una conferencia en Quito en marzo del 2004, basado básicamente en entrevistas con equipos de las escuelas, en el que decía se ha dado “privilegio a la adquisición de cosas” y “se tiende a ejecutar más rápidamente los componentes de dotación de infraestructura y equipamiento didáctico y más lentamente la capacitación y desarrollo comunitario”. El informe continuaba recomendando “la formación y ejecución de un modelo pedagógico y una institucionalización de una instrucción apropiada para la educación rural” (Se debe anotar que si bien éste era un informe oficial de evaluación intermedia, fue dado en el último año del Proyecto).

### *Fuentes de innovación*

Casi en todo, tanto las enseñanzas como los aprendizajes innovadores, me di cuenta que tuvieron raíz fuera de los proyectos del Banco Mundial y el BID. Una de las cosas más sorprendentes sobre estas escuelas fue la creatividad de los profesores, padres, directores de las escuelas y dirigentes comunitarios en la búsqueda de apoyo, fuera de los canales oficiales, para mejorar sus escuelas.

Un ejemplo notable de lo que a veces es llamado “autogestión” fue una escuela en un área rural al norte de Quito. La escuela era parte de una red que fue originalmente financiada por el BID como parte del proyecto PROMECEB, pero que ya no continuaba en la participación en las Redes Amigas. Aunque la red ya no recibía financiación del BID, continuaba contando con empleados de la red, el director y el sub-director, pagados



para ello por el Ministerio de Educación. La escuela que yo visité estaba situada en las afueras de un pequeño pueblo, en un amplio espacio territorial al lado de una iglesia y al costado de la calle principal que iba desde la autopista Panamericana hasta la ciudad donde la red de la escuela estaba asentada. Llegué a la escuela por mi cuenta, y el director se hallaba fuera, entonces un padre de familia y un grupo de profesores me saludaron y luego todos nos sentamos a conversar en una de las aulas.

Los maestros, todos eran jóvenes, explicaron que en teoría la escuela era semi-docente, lo que significa que tenía solo un maestro designado para serlo y pagado por el Ministerio de Educación. Pero a pesar de esto, los padres y los líderes comunitarios se las habían arreglado para crear una escuela completa con ocho maestros y siete aulas. Habían logrado esto gracias a contribuciones financieras de los padres, obteniendo proyectos de organizaciones no gubernamentales y llevando estudiantes profesores a la escuela. Esto requirió recaudar dinero para los salarios de los maestros y para costear la construcción de las aulas, expandiendo la escuela. Los maestros dijeron que una de las razones por la cual necesitaban construir más aulas era que los estudiantes de fuera de la comunidad querían ir a la escuela.



*La escuela también tenía un aula de computación con cinco computadoras donadas por el gobierno provincial. Los estudiantes estaban trabajando en grupos de tres o cuatro en cada computadora, realizando juegos de lenguaje.*

Una de las aulas que visité era pequeña, con una maestra y quince estudiantes en pupitres de madera. Los estudiantes estaban resolviendo problemas matemáticos que la profesora había puesto en el pizarrón. Algunos estudiantes trabajaban solos y otros en grupos de dos o tres y luego mostraban sus respuestas a la profesora para que las revisara. La maestra se movía entre los estudiantes revisando los trabajos. Cuando la clase estaba por finalizar, la profesora fue al pizarrón, encaminó a los estudiantes hacia la solución y propuso un problema similar.

Esa fue una de las pocas aulas que visité mientras los estudiantes trabajaban, y donde había mapas de relieve del Ecuador, colgados en el muro. Fue evidente, en la interacción entre la profesora y los estudiantes, que todos estaban inmersos en un trabajo intelectual serio. La profesora compartía con los estudiantes, trabajando con ellos y tenía su escritorio en el medio del aula, pero también se situaba frente a la clase para resumir o prolongar la lección.



*La profesora tiene a un estudiante explicándole la solución de los problemas, y dos otros estudiantes mirando.*

La tercera aula que visité tenía estudiantes de segundo grado que escribían oraciones que expresen pasado, presente y futuro. En el pizarrón había cajas para ayer, hoy y mañana, al lado de las cuales la maestra iba poniendo frases escritas por los estudiantes (mirar foto contigua).



Los maestros explicaron que lo que estaba sucediendo en la escuela dependió de la voluntad de los padres y profesores, que los profesores antiguos se hubieran quedado en lo mismo de siempre pero que ellos traían nuevas perspectivas para la enseñanza. Dijeron que su meta era preparar a los niños para triunfar en las escuelas de las grandes ciudades y que consideraban que los niveles de educación que los niños estaban recibiendo, eran igual de buenos que en esas ciudades.

Cuando pregunté acerca de las redes escolares, los profesores más nuevos dijeron que no sabían nada al respecto. Uno de los maestros dijo que esto involucraba grupos de deporte de diferentes escuelas en el área. Varios profesores sabían que el director de su escuela iba a reuniones de la red, pero no sabían qué otras escuelas estaban involucradas y estaban claros que eso no tenía nada que ver con su escuela. Los profesores estuvieron de acuerdo en que la idea de una red era buena, pero que tenía que funcionar con comunicación e información.

Esta escuela puede no haber sido típica pero refleja las contradicciones en esfuerzos para mejorar la educación básica. La red escolar, originalmente financiada por el BID, continúa funcionando con el nombre y equipo de empleados, pero a pesar de que cerrará próximamente, casi no tiene relación con la escuela. Ni la red de empleados de la escuela ni el Ministerio de Educación, que proporcionó solo un maestro para una escuela de más de 100 alumnos y una mínima o inexistente supervisión, funcionaron como una fuente de apoyo alrededor de la pedagogía o los recursos.

Fueron los maestros y los padres quienes hicieron la escuela. Más interesante aún fue la habilidad de un grupo de jóvenes maestros para innovar en la práctica dentro de sus aulas poniendo énfasis en la educación personalizada a los alumnos y emprendiendo con ellos verdaderas clases con la meta de prepararlos para que tengan éxito en colegios fuera de la comunidad. Además el profesor y el padre de familia con los que hablé describieron esto como un virtuoso ciclo de innovación. Construir nuevas aulas y proporcionar lo que fue percibido por la comunidad como buena educación, estaba atrayendo estudiantes de fuera de la comunidad a la escuela. En lugar de rechazar este cambio, los profesores y padres parecían estar movilizando su energía para sacar adelante la escuela.

En su libro *Economía de las ciudades*, Jane Jacobs describe cómo las economías y las sociedades innovan. Ella escribe:

“la gente que dirige las actividades del Gobierno en todo el mundo, tiende a buscar soluciones rápidas a los problemas; es decir, soluciones capaces de ser aplicadas en su totalidad en el instante en que se adoptan. Los individuos que trabajan en el Gobierno...no parecen dedicar sus mentes a resolver un problema particular, a menudo aparentemente pequeño, en un lugar determinado. Y sin embargo, es así como pueden empezar las innovaciones de todo tipo” (Jacobs, 1971: 230).

De la misma manera, cuando le pregunté a un maestro qué haría él si fuera ministro de educación, dijo: “usted se refiere a qué innovación llevaría a cabo? Bueno, primero me iría a las escuelas y visitaría las aulas para ver cuál es la realidad, cuáles son los problemas, haría un estudio, y luego, basándome en lo que aprendí, empezaría a trabajar para resolver los problemas”.

Uno de los mejores ejemplos de innovación autónoma en educación es el Movimiento para la Educación Bilingüe en el Ecuador. La educación Bilingüe Quechua-Español tiene sus raíces en el trabajo de las organizaciones de comunidades indígenas, grupos eclesíasticos y agencias no gubernamentales que datan antes de los años 60 y 70. No fue sino hasta 1998 que la Dirección Nacional de Ecuador Indígena Intercultural Bilingüe-DINEIB fue creada al interior del Ministerio de Educación, que muchos de los Centros Educativos creados por la comunidad fueron transferidos al sistema público como escuelas bilingües financiadas. El papel central de la pedagogía en la historia de la educación bilingüe es evidente desde el material secundario en el sistema y desde las conversaciones con maestros y directores de las escuelas, incluso si reconocieron los retos involucrados en la implementación de nuevos modelos de educación.

Según la gente con la que hablé en el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe ha abarcado el concepto de red escolar y ha impulsado todas las escuelas bilingües a participar en las Redes Amigas. En la provincia de Cotopaxi, donde la educación bilingüe en Ecuador tiene sus raíces, hay siete redes escolares. Estas redes cuentan con 92 escuelas y casi 6500 estudiantes. Las escuelas bilingües no son las únicas escuelas públicas en el área; en algunos casos hay escuelas hispánicas cruzando la calle o debajo de las escuelas bilingües. En todo caso, las únicas escuelas en Redes Amigas en Cotopaxi son las que forman parte del sistema bilingüe. La red que visité estaba compuesta de ocho escuelas repartidas alrededor de una amplia área montañosa. Una escuela uni-docente (un maestro), por ejemplo, requiere una hora de camino a pie desde la escuela más cercana.



*Los estudiantes de una escuela uni-docente en la Provincia de Cotopaxi juegan ajedrez en juegos donados a la escuela por una organización no gubernamental.*

La mayoría de los profesores y directores de escuela que entrevisté en esta red de escuelas bilingües dijeron que el proyecto de las Redes Amigas proporcionaba valiosos recursos, especialmente material didáctico y que apoyaban sus esfuerzos para promover la participación comunitaria en las escuelas. Describieron a las Redes Amigas como una única fuente de fondos para infraestructura y materiales y elogió la buena estrategia para llevar los recursos al lugar en el que deben estar. Independientemente de que una persona involucrada en la red dijo “no hay un apoyo pedagógico de UCP (Unidad Coordinadora de Proyectos), la mayoría de los contactos maneja los recursos.” Los maestros y los directores de las escuelas aclaran que buscan visión y apoyo para mejorar la pedagogía, en donde sea.

Mientras daba una vuelta con el director de la red, para visitar escuelas en el primer día, él me explicaba que el currículo y el enfoque de enseñanza, no únicamente el lenguaje, están hechos para ser distintos en la educación bilingüe multicultural. El ideal del método educacional está basado en Pablo Freire y un acercamiento de Andina, que en parte impli-

ca utilizar herramientas del medio ambiente y de la comunidad para estructurar las lecciones. Él dijo esto:

“Especialmente en matemáticas este acercamiento (Andina) es para resolver problemas, no tratar número fríos, como sumar, que es lo tradicional. Los estudiantes deben ser aprendices activos, no simplemente copiar lo que se les dicta”

Sin embargo, en la práctica, esta es un área en la que se debe centrar la atención, especialmente ahora que están completando su estrategia bajo el proyecto Redes Amigas.

“La realidad es que los profesores han tenido experiencias muy diferentes. Aquellos que vienen de colegios bilingües entienden al menos algo del método; aquellos que fueron a colegios hispánicos tradicionales pretenden utilizar un método de enseñanza tradicional, porque eso es lo que saben.”

Añadió que evidentemente ellos utilizan también capacitación y talleres para ayudar a los maestros a aprender nuevos métodos, pero muy seguido es la experiencia educacional de cada maestro la que da forma a los métodos de enseñanza.

En una de las escuelas que visitamos tuve la oportunidad de observar a un maestro que había llegado a la escuela como resultado de la presión de los padres de familia que querían alguien que reemplazara al antiguo maestro, porque no tenía experiencia. Los alumnos en esa clase, estaban sentados en un semi círculo al frente del pizarrón. Había 10 niños de 3º y 4 grado. El maestro, un hombre joven, con un sombrero verde, estaba frente al círculo. Cada estudiante tenía un cuaderno de notas y la mayoría tenía unas cuantas páginas de periódico en sus pupitres.

El profesor empezó a dar la lección diciendo “OK esto es lo que vamos a hacer, primero vamos a realizar las cuatro operaciones de matemáticas y luego haremos lectura. Encaminó a los estudiantes a realizar sumas de cuatro dígitos en el pizarrón, haciéndoles preguntas, repitiendo, explicando las operaciones. Dejó a los estudiantes trabajar con los números que

estaban siendo utilizados en las ecuaciones. Hizo un ejercicio de preguntas-respuestas sobre los problemas de matemáticas, así todos los estudiantes respondieron juntos. Tengo 10 naranjas, voy a chupar 9, cuantas sobran, tengo 10 naranjas, y le doy 6 a un vecino, cuantas sobran. Los niños se involucraron. Luego dijo “ok ahora ustedes son los maestros y yo seré el estudiante. Todos vamos a trabajar igual”. El primer estudiante pasó al pizarrón, escribió el primer problema y luego empezó a resolverlo con la ayuda del profesor y de los otros estudiantes. Tres estudiantes pasaron al pizarrón, y a cada vez el profesor se retiraba y se sentaba en el puesto del estudiante.



*Un estudiante de pie frente a la clase leyendo el periódico en este aula equipada gracias a fondos de BID y proyecto Redes Amigas.*

Varias cosas importantes estaban sucediendo en esa aula de clases. Primero el maestro explicó a los estudiantes qué es lo que ellos iban a aprender, un pequeño pero importante paso para ayudarles a entender por qué estaban haciendo lo que estaban haciendo. Segundo, les hizo a los estudiantes crear las ecuaciones que estaban resolviendo. Al sentarse en los asientos de los estudiantes que iban pasando al pizarrón, les obligó a par-



ticipar activamente en el desarrollo de la clase. Esto pareció contribuir a su compromiso con la clase. Y tercero, usó conceptos cercanos a las experiencias de los estudiantes, naranjas y vecinos, para volver reales los problemas matemáticos, volviendo práctica la estructura conceptual que el director de la escuela me había explicado mientras paseábamos por la escuela.



Además este profesor estaba trabajando en la escuela porque los padres de familia habían presionado para tener un maestro con más experiencia en la comunidad. En la reunión con un grupo de padres de familia, un líder de la comunidad y este hombre, de alrededor de 20 años que se describe a sí mismo como un promotor de la comunidad, estaban claro que hay muchas organizaciones en el área local y que la educación es un pilar central. En nuestra discusión yo iba a realizar una pregunta y luego los padres se situarían cerca y discutirían juntos en quechua durante varios minutos y luego volverían, con uno de los padres o el líder de la comunidad como traductor.

Cuando pregunté cómo la educación había cambiado en la comunidad, ellos describieron cómo empezaron un “colegio semi presencial” (lo

que significaba que funcionaba solo los domingos) en la comunidad hacia doce años. [Ahora hay 110 estudiantes y toma 6 años graduarse; tienen más o menos 12 a 15 graduados cada año, y el colegio es totalmente auto-financiado por la comunidad y los estudiantes] “Al principio la gente rechazaba al colegio; pero ahora que han tenido 12 años de experiencia, las ideas de la gente han cambiado.” El líder comunitario dice que “antes decíamos que la tierra era la herencia, pero ahora decimos que la educación es la herencia”. Más tarde me dijo que actualmente él era un estudiante del colegio.

Los padres explicaron que, generalmente, para poder estudiar, la gente joven debe migrar. La mayoría de los que se van son hombres. Su sueño es tener un colegio presencial en la comunidad. Ellos dijeron que quieren que sus hijos vayan al colegio y a la universidad. Hubo un acuerdo general en que las ideas de la comunidad han cambiado mucho, que la gente quiere una mejor educación para sus hijos, pero también que la escuela y el colegio a medio tiempo, no estaban preparando a los estudiantes para lo que necesitaban. Esto era una contradicción, un problema, y los padres dijeron que es por eso que ellos están trabajando para mejorar. Yo pregunté si eran solo ellos los que tenían estas ideas, y ellos dijeron que eran ideas difundidas en toda la comunidad. Me contaron la historia de la petición de profesores más preparados, que algunas veces los maestros vienen a las comunidades y no quieren trabajar; se van en ese momento o antes de que se termine el período escolar. Entonces, la comunidad entera pedía que se les envíe un profesor nuevo para ayudar a que los niños tengan una mejor preparación.



*Los padres y el líder de la comunidad discuten una cuestión sobre qué se necesita hacer para mejorar la educación en su comunidad.*

En los dos días que estuve en la red escolar, observé una mezcla de una educación centrada en los estudiantes y una más tradicional de dictado y memorización. Compartí lo que había visto con un supervisor en la Dirección Bilingüe, quien pasaba mucho tiempo en esa comunidad. Él dijo que su análisis personal era que había un “sistema único” que estaba profundamente enraizado, que para crear cambios había que crear un sistema intercultural bilingüe que estaba separado, pero que la manera de pensar y la pedagogía se repetía porque los profesores repiten lo que ya han experimentado. Entonces incluso si el acercamiento a la educación bilingüe es diferente, en la práctica, los profesores, incluso en su sistema, regresan a lo tradicional. Es muy complicado cambiar la educación porque es complicado romper los enfoques tradicionales en la mentalidad de los profesores.

A pesar de las dificultades en la creación de un modelo de educación diferente, más universal, es esperanzador ver maestros, directores de escuela y otros, directamente enfocados en resolver problemas relacionados a la pedagogía. Como los profesores jóvenes en la escuela uni-docente en la red norte de Quito, me fijé que había claridad en el propósito, que es esencial para la mejora educacional. Si bien los fondos del BID estaban todavía proporcionando apoyo concreto para el trabajo de las es-

cuelas en Cotopaxi, en los dos casos, el proyecto de redes escolares era distante del punto central del reto pedagógico de preparar jóvenes para un aprendizaje más elevado.



*El director de la escuela trabaja con un cuadro de estudiantes de segundo grado en un aula multi-grados. Está usando tarjetas para ayudar a los estudiantes a identificar y sumar números.*

Desde cierta perspectiva, la historia de la red bilingüe describe el tipo de proceso que las Redes Amigas han buscado promover. En lugar de dar una aproximación pedagógica, el proyecto del BID estaba proporcionando recursos para que la comunidad desarrolle su propia visión educacional y estrategia. Sin embargo ninguna persona de la red con las que hable pedía que se los dejara solos. Al revés, había un acuerdo de que no sólo la pedagogía era el problema central si no también la mejora de la calidad de enseñanza que es un área en la cual las escuelas necesitan ayuda externa. No obstante a pesar de las metas establecidas para mejorar la calidad, Redes Amigas no fue visto como un recurso pedagógico.

Una de las lecciones de la reforma escolar es que los maestros necesitan trabajar juntos como comunidad profesional para desarrollar prácticas curriculares y educacionales y construir escuelas eficientes. La bue-

na enseñanza no puede estar mandada o manejada pre-empaquetada. El concepto de la red escolar es especialmente valioso en áreas rurales porque significa una oportunidad para los profesores y escuelas de dos espacios para que formen parte de una comunidad profesional más amplia. Lo que se necesita de los proyectos que financian estas redes no es tanto que den un currículo o acercamiento a la enseñanza si no más bien que sean una fuente de visión y apoyo para las prácticas de transformación de la enseñanza. Como la siguiente parte de este documento argumenta, la clave del reto es cambiar nuestra concepción de escuelas (y redes escolares) y verlas como lugares donde adultos, al igual que niños, están enfrentándose al reto de adquirir complejas habilidades. Finalmente esto requiere una combinación de autonomía local y un alto grado de apoyo externo.

### **Aprendizajes de los maestros**

De todos los factores que influyen el aprendizaje estudiantil, el más importante en el cual la política pública tiene algún control, es la calidad de enseñanza que los estudiantes reciben. Investigaciones que comparan las inversiones en reducir el tamaño de las aulas y otras estrategias para mejorar la educación, sugieren que el dinero gastado en mejorar el conocimiento y las habilidades de los maestros puede producir el mayor beneficio (Greenwald, Hedges & Laine, 1996).

Claro está, no todos los esfuerzos para mejorar la enseñanza son exitosos. Hay una creciente incompreensión sobre la necesidad de un desarrollo profesional que debe ser rico en el contenido de las asignaturas (los maestros necesitan conocer bien lo que están enseñando para poder enseñarlo bien), debe ser continuo y basado en las clases (Nuñez Prieto, 1998; Campos, 1998; Elmore & Burney, 1997). Los eventos de estrategias de capacitación completa que no están vinculados con el aprendizaje basado en las aulas de clase son más propensos a tener un valor muy bajo. A la inversa, la política educacional necesita apoyar a los profesores en la creación de comunidades profesionales fuertes en las cuales su propio aprendizaje continuo sea una norma. Si los profesores no están comprometidos

en desafiar su trabajo intelectual alrededor de su enseñanza, es altamente improbable que exijan un trabajo similar a sus estudiantes (Elmore, 2002; Fullan, 2000).

Esta sección mira el impacto de los proyectos de redes escolares en el aprendizaje de los maestros, cómo los proyectos que promueven el desarrollo de los maestros y de los directores de las escuelas, necesitan ser realizados para mejorar el sistema de capacitación de los profesores. Discute lo que parece ser un consenso en favor de las redes escolares como una manera de crear aprendizaje profesional entre maestros, al igual que el muy difundido acuerdo sobre la necesidad de nuevas maneras de pensar el desarrollo profesional.

### *Eventos de desarrollo profesional*

Los profesores generalmente describen al desarrollo personal como eventos que suceden ocasionalmente o como cursos que toman para aumentar la escala salarial. También dicen que casi nadie revisa sus aulas o trabajos directamente para mejorar su enseñanza. A pesar de que la colaboración entre maestros en un mismo nivel de clase es valorada, parece ser largamente *ad hoc*. No obstante, como con la reforma curricular de 1996, los comentarios de los maestros al igual que su práctica muestran interés en un diferente modelo de desarrollo profesional.

En una escuela en Quito pude participar en dos días de desarrollo profesional que reflejaron muchas de las contradicciones descritas por los maestros. Las reuniones, que estaban enfocadas en evaluaciones, fueron realizadas en la escuela central de una red escolar urbana; sin embargo, solo maestros de esa escuela participaron en la capacitación. Los maestros tenían claro que la escuela tenía poca relación con otras escuelas de la red. Y la directora de la red (que era también la directora de la escuela) me dijo que su trabajo estaba centrado en la escuela central, aunque tenía planes de empezar a trabajar con las otras escuelas.

Durante esos dos días, los profesores dirigieron su propio trabajo juntos, con una intervención mínima por parte de la directora de la escuela y ningún facilitador o presentador externo. En el primer día, la escuela se

terminó a las 11:00 de la mañana y los maestros se reunieron en grupos de cuatro o cinco por grado. Cada grupo se preparó para presentar parte de un texto sobre nuevos conceptos de evaluación. El grupo del que yo formaba parte era responsable de definir evaluación y distinguir entre medición y evaluación. En un punto, una de las profesoras dibujó una figura de un niño con una flecha apuntando a la cabeza como evaluación y el corazón como medición. También dibujó un árbol con ramas ilustrando los diferentes elementos de evaluación. Ella me dijo que los dibujos eran una mejor manera de aprender, más activa, más creativa, nada común. El mejor de los profesores trabajó en un pedazo de noticia que enlistaba los elementos de evaluación y definición:

“Evaluación es un proceso integral y científico para obtener conocimientos, habilidades, destrezas, hábitos de estudio...no es una etapa fija ni final”.

La dinámica entre los profesores, que registró la experiencia de una mujer que había pensado durante tres años en un hombre mayor que se había retirado después de haber enseñado durante cuarenta años y había ahora regresado a la clase, fue cálida y amistosa. Se vio como si hubieran tenido mucha experiencia trabajando juntos, como si les gustara estar juntos. Uno de los maestros me dijo que los grupos de estudio eran comunes y que colaboraban seguido.

La discusión sobre la evaluación en los pequeños grupos y particularmente la lucha sobre la diferencia entre evaluación y medición se llevó a cabo sin ningún estándar común sobre lo que los estudiantes esperaban aprender en cada grado. Tampoco hubo ningún dato sobre el aprendizaje ni en la presentación del día siguiente de los grupos pequeños ni en la de los grupos más grandes. Esto dio a la discusión un aire más abstracto. Los profesores parecían de acuerdo en que la evaluación involucra un proceso interno, sin embargo no estaban claros en qué es lo que estaban evaluando o si era la misma evaluación en todas las clases del mismo grado.

Al día siguiente, en una sala con 25 profesores sentados en sillas alineadas a lo largo de tres muros, un maestro de cada grado presentaba una parte diferente del texto que habían leído. La presentación cubrió la diferencia entre evaluación formal e informal, una demostración de los pasos que componen la evaluación y cómo las diferentes perspectivas pedagógi-

cas (cognitivo constructivista, social cognitivo, tradicional, etc...) definen la evaluación. Casi no hubo discusión después de cada presentación, aunque los profesores aplaudieron por el árbol que la joven maestra de mi grupo había dibujado. Incluso cuando un profesor levantó un impreso que hacía preguntas, fue seguido por un segundo pedazo de papel que daba las respuestas.

La directora de la escuela entró y salió varias veces. En un momento dado, una mujer bien vestida entró y la directora la presentó como la supervisora del área. La supervisora dijo que deberían continuar lo que estaban haciendo, que ella estaba “solamente como amiga de Antonia [directora de la escuela].” Después la directora se puso de pie por primera vez y empezó a hablar sobre el propósito de la evaluación y las obligaciones legales de los profesores de cumplir el currículo. Me percaté que cuando la supervisora entró, la sala se mantuvo silenciosa y le pregunté a la profesora que estaba al lado mío si se había dado cuenta de algún cambio en la sala. Dijo que había tensión, que la supervisora es vista como alguien que está ahí para “calificar” pero con la finalidad de reprimir a la gente.

Después de que la presentación fue completada, una maestra preguntó a la directora si ella podría darles un libro o alguna herramienta para la evaluación. La directora dijo que este año estaban aprendiendo qué es evaluación y que el siguiente año lectivo, el Ministerio de Educación iba a implantar un nuevo sistema de evaluación. La supervisora respondió que todos los cambios no se podían hacer al mismo tiempo, que la antigua manera tradicional consistía en evaluar estudiantes con pruebas, que ahora el trabajo debía estar centrado en el niño, que ahora es calidad no cantidad y que las actitudes de los profesores necesitaban cambiar, incluso si no habían libros o recursos adicionales.

Otro profesor dijo que era muy hermoso lo que habíamos hecho, pero muy tradicional. “¿Cuántos pedazos de papel impreso hemos usado?” preguntó. Criticó a sus colegas por fallar al debatir y al hablar sobre lo que utilizan en sus aulas para evaluar a los estudiantes. Inversamente, dijo, nosotros hablamos sobre la evaluación como algo que llega de otro mundo. El ortodoncista de la escuela dio después un largo discurso sobre la necesidad de auto evaluación. La sesión se terminó sin una discusión sobre los siguientes pasos.



Los profesores que criticaron arduamente el taller dijeron que el método que los maestros utilizaban para educarse ellos mismos, contradecía su visión pedagógica. Estaba describiendo la falta de conexión entre la discusión conceptual de la evaluación y lo que los profesores hacen en el día a día en sus aulas. Este problema se exacerbó por la falta de una conversación sobre lo que los estudiantes deberían saber y ser capaces de hacer, y por la ausencia de datos sobre los logros de los estudiantes, lo que dificultó una discusión concreta sobre la evaluación. La única discusión sobre la coordinación de los maestros en la práctica fue un comentario de un profesor sobre un acuerdo de redondear las notas al momento del cálculo final.

El taller resaltó las dinámicas relacionadas con liderazgo y supervisión. Fue evidente que los maestros en esa escuela tenían experiencia trabajando en colectividad. Eso puede haber sido en parte por el hecho de que ellos no habían tenido un director de la escuela durante el año anterior. El rol de su actual directora, especialmente como una líder educacional, parecía no estar claro. ¿Era su trabajo principal apoyar a todas las escuelas de la red o sólo a la escuela central? ¿Ella era un puente hacia el Ministerio de Educación en búsqueda de información o recursos? ¿Se esperaba que ella lidere a los maestros para repensar cómo ellos evalúan a sus estudiantes? La forma en que ella participó en los talleres de evaluación generó estas preguntas sin que haya una clara respuesta a las mismas.

Si bien la historia y las dinámicas de esta escuela eran únicas, era común en otras escuelas, tanto escuchar confusiones entre profesores sobre el rol del director de la escuela y el director de las redes escolares. Algunas redes tienen un director responsable por la administración y un sub director responsable de la pedagogía. En otros casos sólo hay un director. En casi todos los casos, el director de la red es el director de la escuela central. El director de Redes Amigas explicó que un director de escuela no querría abandonar su posición en la escuela para convertirse en un director de red, porque ese trabajo solo dura por tres años (renovable) y no tienen otra perspectiva profesional. Algunos sub directores describieron su papel como visitar aulas para trabajar con profesores, otros se limitaban a proporcionar materiales y organizar actividades de desarrollo profesional. No escuché consensos sobre el papel de los directores de escuela; algunos maestros describían sus directores como personas involucradas

en el apoyo a los profesores, mientras que otros veían a las aulas de clase como responsabilidad de cada maestro.

El taller de desarrollo profesional en la escuela de Quito proporcionó también un vistazo en las relaciones entre maestros y supervisores. Pareció confirmar los comentarios de los profesores de que los supervisores estaban ausentes de las aulas y se sentían asustados por los maestros. Los supervisores son el vínculo entre el Ministerio de Educación y las escuelas. El hecho de que esta supervisora necesitara ser presentada a los maestros y que luego ella necesitara explicar que estaba ahí solo como una amiga de la directora de la escuela, reforzó la distancia entre el Ministerio y la escuela.

Aunque ni los maestros a los que entrevisté en esa escuela ni los otros dijeron que querían que haya gente que entre a sus aulas para ayudarlos con su enseñanza, ese fue un tema común. Los maestros dijeron varias veces que las actividades de desarrollo profesional carecían de seguimiento y no les proporcionaban herramientas que pudieran usar en sus aulas.



*Un director en una escuela bilingüe en la provincial de Cotopaxi, trabaja con estudiantes en cada aula de la escuela una vez al trimestre para evaluar su progreso y la efectividad de sus maestros. Él describe esto como una estrategia que desarrolló para ayudar a los profesores a mejorar su enseñanza.*

### *Redes escolares como comunidades de aprendizaje*

Los maestros no sólo hablan a menudo sobre su deseo de tener un tipo de desarrollo profesional diferente, señalan también las redes escolares como una vía para que los maestros compartan sus conocimientos y mejoren su enseñanza. Así mientras casi todos los profesores, al igual que los directores de las escuelas que entrevisté, criticaron severamente la implementación de proyectos de redes escolares y la falta de un seguimiento, no desafiaron el concepto de redes escolares.

Algunos maestros con los que hablé se centraron en los años recientes de las redes escolares como la posibilidad de tener oportunidades para que los maestros compartan sus conocimientos. Como un maestro de una red en Quito dijo: “la parte más valiosa del CEM fue la integración de las escuelas que son parte de la red y la capacitación a los maestros basada en la misma experiencia de los compañeros.” Otra profesora dijo que la capacitación ayudó a llevar la reforma curricular a la escuela.

Como un ejemplo del potencial que la gente ve en las redes para funcionar como comunidades de aprendizaje, es la experiencia con círculos de estudios que traen profesores de diferentes escuelas de la red para que aprendan juntos, los unos de los otros. Si bien los círculos de maestros no eran parte de la propuesta de préstamo original de EB/PRODEC, como la reforma curricular, empezaron a ser vistos por los maestros, los directores de la escuela y la gente involucrada en la implementación de EB/PRODEC, como uno de los componentes más importantes del proyecto:

El director de una red de escuelas urbanas en Guayaquil me dijo que uno de los valores de la red escolar había sido los círculos de estudio, pero luego dijo que habían pasado como dos años desde el último encuentro en la red.

Marta Grijalva, miembro del equipo técnico de EB/PRODEC y profesora de matemáticas en la Universidad Católica de Quito, describe los círculos de profesores como una de las tres contribuciones importantes (junto con la reforma curricular y el sistema de valoración APRENDO). Sin embargo ella también reconoce una corta función en el 2004.

Ernesto Castillo, presidente de la Unión Nacional de Educadores (UNE) enseñaba en una escuela satélite que era parte de una red escolar

de EB/PRODEC en Guayaquil. Él describe cómo la unión denunció “los altos sueldos de los consultores” que manejaban el proyecto, pero dijo también que la ayuda llegó en “la preparación de maestros, y que los círculos de estudio se reunieron, pero solamente cuando había dinero, y después, nada.”

Estos comentarios sobre los círculos de profesores son buenos ejemplos de un consenso más amplio, escuché que las redes escolares podrían jugar un papel más importante ayudando a los maestros a compartir sus conocimientos y aprender juntos para mejorar en la práctica.

Lo interesante en las redes escolares, como vehículos para crear comunidades de aprendizaje, pone en paralelo un acuerdo aparente entre los actores claves en el sistema educativo, sobre la necesidad de descentralizar la planificación educacional en la escuela y a nivel comunitario. La UNE ofreció lo que parecía ser el modelo más claro de equilibrio en la toma de decisiones nacionales y locales (a nivel de la comunidad), una estructura en la cual el 30% del currículo sería definido a nivel nacional, el 50% a nivel local de la comunidad y el 20% a nivel de la institución. Si bien pueden haber diferencias en la contribución relativa de los diferentes niveles, la estructura de la UNE establece un paralelismo entre los comentarios de profesores y los de los directores de la escuela sobre la necesidad de una toma de decisiones local a propósito del currículo y la educación.

Parecía también que hubo un acuerdo de que los padres deberían tener un rol en la toma de decisiones sobre la educación, puesto que ellos y la comunidad saben qué es lo que sus hijos necesitan. Esto está fuertemente apoyado por la Constitución del Ecuador que dice que:

“El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país; incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educados participarán en los procesos educativos”(Art. 68).

La visión de un desarrollo educacional local presentado en la constitución concuerda no solamente con varios profesores y directores de las escuelas,

si no también con aquellos involucrados en los avances de la educación bilingüe y con la visión de educadores progresistas en Ecuador (Torres, 2001). Dicho esto, es extraordinario que casi quince años después de que los proyectos del Banco Mundial y el BID fueron lanzados, las redes escolares están entre las ideas más controversiales en la educación ecuatoriana y el desarrollo profesional continúa a funcionar como un evento aislado.

*Cómo conciben el Banco Mundial y el BID las redes escolares y el desarrollo profesional*

Parte de la controversia sobre las redes escolares se deriva del conflicto de las perspectivas en su propósito. Mientras que los maestros generalmente explican las redes en su ideal como un medio horizontal para compartir información y recursos a través de las escuelas, los documentos del proyecto del banco los presentan principalmente como una herramienta vertical para entregar recursos y desarrollo profesional más eficientes que en varias escuelas.

Las redes escolares no son únicas en el Ecuador ni una intervención de los bancos. Los países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Perú, Colombia y Chile, han tenido escuelas organizadas dentro de núcleos descentralizados, en las últimas tres décadas, con la finalidad de cambiar los altos niveles de centralización en sus sistemas educativos y el aislamiento de las escuelas rurales (Castro, 2002: 335; Delannoy, 2000; Laverde & Paolucci, 2000; Prada, 1989). Estas estrategias se refieren frecuentemente a la “nuclerización” de la educación. En Ecuador, el esfuerzo para conectar el desarrollo educacional y comunitario en un área geográfica definida tiene sus raíces más fuertes en el movimiento para la educación bilingüe en la Sierra, donde la relación entre las escuelas y las comunidades es la más fuerte. El nombre utilizado para describir las redes escolares en EB/PRODEC y PRONECEB, Centros Educativos Matrices (CEM), fue tomado de un término utilizado para vincular a las escuelas rurales entre sí, bajo el régimen del Presidente ecuatoriano Eloy Alfaro, a finales del siglo XIX.

Si bien la idea de redes escolares data claramente de los proyectos del Banco Mundial y del BID, los bancos junto con el Ministerio Ecu-

toriano de Educación consideran la idea como una herramienta central para mejorar la calidad de la educación básica. Sin embargo parecen haber traído algún significado diferente a la idea de redes escolares, con un énfasis particular por el valor de entregar cosas. Por ejemplo, la propuesta del Banco Mundial para EB/PRODEC define las redes escolares como:

“[A] redes descentralizadas del manejo de las escuelas que van a brindar estos servicios (libros de texto y otros materiales de educación, capacitación de los maestros en servicio, programas de educación para pre-escolar y educación especial para niños necesitados y énfasis para facilidades físicas)” (Banco Mundial, 1991, v)

De manera similar, la propuesta de PROMECEB identifica seis objetivos para los Centros Educativos Matrices, incluyendo “incrementar la supervisión técnica de las escuelas” y “modernizar la gestión administrativa de los establecimientos”, pero ninguna relacionada al potencial horizontal de las redes escolares como un vehículo para compartir el conocimiento entre escuelas y profesores.

Además, la decisión de establecer una escuela central que recibiría recursos adicionales y sería un modelo para el resto de redes socavó el potencial para la colaboración entre escuelas. Como la evaluación final de EB/PRODEC lo anota, la presencia de una escuela favorecida crea, a menudo, conflictos al interior de las redes (Banco Mundial, 2000: 5). Una escuela central contradice la idea de un grupo de escuelas que funcionen como una comunidad de aprendizaje. En mis entrevistas con maestros, era común escuchar perspectivas muy diversas sobre la red entre los maestros de las diferentes escuelas, con maestros de las escuelas centrales se quejan a menudo de que su director fue retirado de sus responsabilidades escolares, y los maestros de las escuelas satélites diciendo que ellos no obtienen la misma información o recursos que la escuela central.

La evaluación de PROMECEB resalta cómo el diseño del proyecto dificultó la interacción entre escuelas y profesores. El informe describe confusiones entre participantes sobre si el propósito de la red escolar era

“centralizar la capacitación de los maestros” o crear una “instancia de comunicación y traspaso de información.” Los autores explican que:

“En realidad la estrategia utilizada hasta ahora por el PROMECEB al generar los CEMs se asocia más a la idea de escuelas en torno a un plantel central que al de una red integrada y que funciona en forma horizontal. De esta manera, en los profesores de las distintas escuelas no está siempre presente la coordinación entre ellos, por sobre la relación con el plantel central, esto a pesar de que las distancias entre las escuelas es muchas veces menor entre ellas que con el plantel central” (Fernández, 1998: 177).

Basado en las tensiones creadas por tener escuelas centrales y satélites, Redes Amigas eliminó la diferenciación entre escuelas. Aunque una escuela sería designada como centro administrativo, en el diseño al menos, esta escuela no recibiría ningún privilegio especial ni sería vista como un modelo para las otras escuelas. Este fue un elemento de una tendencia amplia en Redes Amigas para darle mayor énfasis a la autonomía de escuelas locales.

Sin embargo, los documentos del proyecto Redes Amigas compartían con EB/PRODEC y PROMECEB una concepción de desarrollo profesional como algo que se les entrega a los maestros desde fuera de la escuela, y no como conocimiento y aprendizaje compartido. A la inversa, todos estos proyectos describen capacitación en términos de “meses hombre de asesoría y capacitación” (BID, 1999: 1), el número de profesores a ser capacitados o el número de horas que participarán en el entrenamiento. Y casi siempre describen a personas o entidades externas, usualmente consultores, como agentes primarios en el aprendizaje de los profesores.

Los círculos de maestros, la práctica de desarrollo profesional que profesores al igual que quienes manejaban el proyecto EB/PRODEC que apuntaba a tener mayor valor, no eran parte de la propuesta original del proyecto del Banco Mundial. Tampoco estaban incluidos en la propuesta de Redes Amigas. El desarrollo de círculos de profesores fuera de las propuestas oficiales y la falla para adoptar esta estrategia en los proyectos posteriores es un ejemplo de la contradicción entre la concepción local de redes escolares como comunidades de aprendizaje y la visión externa, predominante al interior de los bancos, de redes de manejo de herramientas.

Los proyectos con fondos prestados están bajo una intensa presión para el gasto de los fondos en actividades mesurables específicas. Sin una meta definida por cambios en el aprendizaje de los estudiantes, el número de profesores capacitados o de horas de capacitación o construcciones en las aulas sirven como un pobre, pero aparentemente necesario indicador de éxito. Con desarrollo profesional, esta presión para evidenciar un incremento en contribuciones, parece tener, en última instancia, una concepción reforzada de desarrollo profesional visto como una entrega de información a los maestros.

El proyecto tampoco parece tener resuelto el problema central de quién es responsable por trabajar con los profesores en sus aulas para ayudarlos a mejorar su enseñanza. EB/PRODEC apoyó la descentralización del sistema de supervisión, un logro importante, pero no cambió el rol de los supervisores en la educación ecuatoriana. Esta falla es evidente, comparando la propuesta para PROMECEB con el informe final del proyecto. La propuesta del proyecto identificó la supervisión, tanto en el Ministerio de Educación como a nivel de las escuelas, como un asunto crítico:

“Fundamentalmente, la acción supervisora se restringe a los aspectos administrativos sin alcanzar jamás los procesos pedagógicos para los cuales no están preparados. Algo semejante sucede con los directores de las escuelas primarias, de los cuales un 67% poseen tan solo título de secundaria” (BID, 1989: 15).

Ocho años después, el informe final en PROMECEB identifica el mismo problema, utilizando un lenguaje similar.

“La supervisión pedagógica, tanto a nivel del Programa como del sistema es una función que requiere de una profunda revisión. La forma en que ella se está ejerciendo dista mucho de acercarse a ser el apoyo calificado y puente entre las redes y la Unidad Ejecutora y/o las Direcciones Provinciales. Los supervisores están muy desprestigiados en lo social (asociados algunos de ellos a corrupción y abuso de poder), y sin ninguna legitimación a nivel pedagógico, ya que están prácticamente ausentes de ese plano. Una excepción la constituyen los supervisores bilingües de la Sierra ecuatoriana” (Fernández, 1998: 176).



El informe no detalla lo que significa “tanto a nivel del Programa” pero parece sugerir que el proyecto también reflejaba ambigüedades sobre quién trabajaba con los profesores en sus aulas.

*De la supervisión al asesoramiento*

En un caso de mi propia investigación, entré en un aula y encontré un supervisor modelando una práctica educacional para un profesor. Esto fue, como el extracto anterior de las notas de evaluación de PROMECEB, en una escuela bilingüe en la Sierra. La supervisora era alguien que pasaba la mayoría del tiempo en las escuelas rurales de la provincia.

Cuando fui por primera vez a la escuela ví un profesor y una profesora trabajando en la misma aula. La profesora estaba organizando el aula, que contaba aproximadamente con 25 estudiantes organizados en grupos de mesas de diferentes tamaños. Cada estudiante tenía una pieza de papel de construcción al frente de ellos; la maestra, quien luego supe era una supervisora de la Dirección Bilingüe, estaba en el pizarrón dibujando una caja; mientras dibujaba en la pizarra, les hablaba a los estudiantes, sobre todo a propósito de lecciones morales. Cuando entré, ella les daba la espalda a los estudiantes y les estaba diciendo que la gente es pequeña porque no come bien cuando es joven; la gente dice que las personas son pequeñas porque sus padres eran pequeños, pero no es así... Cada persona tiene el derecho de comer carne de vez en cuando; los padres deberían comprar carne en vez de gastar su dinero en trago. Después se repartieron los marcadores, ella dijo que había suficiente para todos; luego dio lecciones sobre solidaridad; en la comunidad nosotros compartimos, si o no; pero la persona que toma prestado algo debe asegurarse de cuidarlo, ¿verdad?

Le hablé a un estudiante que había hecho un dibujo casi perfecto de una vaca en su hoja, aunque la profesora está en la mitad del dibujo de un cuadrado en el pizarrón; ningún otro estudiante había dibujado nada según lo que pude ver. Le pregunté por qué una vaca; dijo que él tenía una vaca. La tarea era dibujar a su familia. Después, mientras íbamos a otra escuela, la supervisora preguntó como se llama cuando un estudiante no sabe los colores de las cosas; explicó que había un niño

que estaba dibujando los animales con los colores equivocados. Yo dije, creativo; y luego le conté la historia del niño que había dibujado la vaca. Era el mismo niño. Más tarde dibujó a toda su familia alrededor de la vaca; pero la vaca era la más querida dijo. La supervisora explicó que esa es la primera tarea de un largo proyecto que se centra en comunicación. Empieza con maestros que entiendan mejor qué es importante para sus estudiantes y cómo se lleva a cabo la comunicación en sus casas.

Me dijo que de treinta supervisores hay dos que salen y visitan regularmente las escuelas. Son castigados por esto, dice, porque la actitud general es que deben quedarse sentados en el escritorio. Su historia y trabajo ilustraron la complejidad de crear nuevos ambientes de trabajo para los maestros. Por un lado, el trabajo de estos dos educadores bilingües en la comunidad parecía estar fuertemente ligado a la práctica innovadora que podría ser vista dentro de las aulas. Sin embargo, incluso dentro del sistema bilingüe, ella describió su trabajo como una anomalía.

Al día siguiente entrevisté a la otra persona que me habían dicho pasaba mucho tiempo visitando las escuelas en el área. Dijo para él, Redes Amigas era importante en la aportación de materiales y en la proporción de dinero directamente a la comunidad, lo cual ayuda al apoyo de la participación, y también en la infraestructura. “Pero hay un pero. Todo esto fue realizado con la misma mentalidad, sin cambiar la pedagogía, entonces los maestros obtienen nuevos materiales, pero no los usan o no los usan de manera diferente, se mantiene una maestra en el pizarrón con un marcador.”

Describió el proyecto de las redes como un cambio en la autoridad en el manejo de los recursos, pero no como un cambio técnico-pedagógico dentro del aula. “Las autoridades nunca visitan la escuela”. Desde su perspectiva, se necesita más ayuda para el aprendizaje de los maestros en el uso de los materiales al momento de la práctica; “más obreros acompañando los maestros en la práctica; y capacitación en el aula, no masificado.” Y el sistema de supervisores no funciona. Sólo fiscalizan, y ni si quiera eso.

### *Lecciones aprendidas*

Dos lecciones principales sobre el aprendizaje de los maestros que surgieron de los proyectos de las redes escolares. Primero las redes escolares necesitan ser vistas como herramientas para compartir conocimientos y recursos en todas las escuelas de una comunidad. Particularmente en áreas rurales, con un amplio número de escuelas uni-docentes, las redes tienen el potencial para crear comunidades de aprendizaje que involucren no solamente maestros si no también padres y otros miembros de la comunidad. Sin un trabajo intenso y colectivo hecho por los adultos, para mejorar su propio conocimiento y su práctica de aprendizaje en el aula, es improbable que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender para tener éxito en un mundo o país constantemente cambiante. Ecuador es afortunado por tener una tradición sólida de esfuerzo colaborador para aproximarse al logro de esta tarea.

La segunda lección importante es que el sistema de supervisión dentro del Ministerio de Educación necesita ser rediseñado alrededor de un grupo de educadores ecuatorianos altamente calificados que tengan por misión ir dentro y fuera de las aulas para trabajar con los maestros. Este trabajo necesita involucrar tanto la pedagogía como el incremento de conocimiento de los maestros, pero sobre todo necesita estar enraizado en la realidad de lo que está sucediendo actualmente dentro de las aulas, en todo el país (Calvo Pontón et al. 2002). La siguiente sección mira el papel del Ministerio de Educación en la reforma de la educación básica, y un punto de inicio evidente es la necesidad de una nueva delegación que gire en torno a la fomentación del aprendizaje de los maestros.

### **Aprendizajes del sistema**

La responsabilidad principal de las partes de un sistema educativo que no tiene contacto directo con los estudiantes en el día a día, es apoyar el desarrollo profesional de los profesores. Los sistemas educativos eficientes apuntan a mejorar las habilidades y el conocimiento de los maestros, no

como un papel designado a un departamento específico (por ejemplo una oficina llamada Capacitación de Docentes en uno de los edificios del Ministerio de Educación en Quito), si no como la misión esencial del sistema (Elmore & Burney, 1997).

No es posible transformar un sistema educativo de un trazo. Para el Ministerio de Educación, la clave es desarrollar la capacidad para aprender desde su propia experiencia y desde las mejores prácticas realizadas en otros lugares, para que así puedan ir mejorando gradualmente en cuanto a cómo operar y reestructurar su misión (Senge, 1990). Es especialmente importante para aquellos dentro del sistema, analizar continuamente datos sobre las habilidades y el conocimiento, tanto de los profesores como de los estudiantes, para luego tener la oportunidad de actuar, basados en el análisis, para mejorar el apoyo a maestros y estudiantes. El mayor defecto en cuanto a esfuerzos para mejorar la educación básica en Ecuador en los últimos quince años, puede ser que los proyectos financiados externamente fueron diseñados de tal manera que se hace extremadamente difícil para el Ministerio de Educación central, aprender de su experiencia.

Esta sección analiza el impacto que han tenido los proyectos del Banco Mundial en el Ministerio de Educación, y en particular en su entendimiento de su rol y su capacidad para apoyar el desarrollo de profesores y escuelas. Cada uno de los tres proyectos plantea crear un cambio institucional dentro del sistema educativo del Ecuador, que sería realizado más allá del periodo de préstamo de cinco a siete años. Sin embargo todos fueron diseñados de tal manera que hizo altamente improbable el fortalecimiento de los sistemas educativos existentes. Esta sección pretende enfocarse en por qué y qué lecciones pueden sacarse para los esfuerzos futuros de rediseño del Ministerio de Educación.

### *El sistema visto desde la escuela*

Hace cinco años terminaron los proyectos originales de redes escolares fundados por el Banco Mundial y el BID. Un total de 45 de las 96 redes escolares involucradas en PROMECEB continuaron participando en

Redes Amigas, mientras que el restante, con 36 redes urbanas creadas por el proyecto EB/PRODEC se mantuvieron en una suerte de limbo institucional. Esas redes continúan, en nombre, y reciben todavía personal para directores, en algunos casos subdirectores, pero operan sin una clara supervisión o apoyo por parte del Ministerio de Educación.

Los maestros y directores de las escuelas en las redes que ya no reciben fondos externos, me contaron una historia totalmente coherente sobre su experiencia durante y después de los proyectos. Durante el período del proyecto, ellos describieron el centro de la actividad del proyecto de redes escolares, como una inversión en la infraestructura de la escuela central. Describiendo este trabajo, la gente, en la mayoría de los casos, dijo que era de baja calidad y sobre preciado y que había demasiada corrupción involucrada. Una directora de una escuela de Guayaquil me llevó a un área detrás de su escuela para ver pilas de pupitres rotos, que dijo, fueron proporcionados con fondos del Banco Mundial pero eran de tan mala calidad que tuvieron que ser botados. Los maestros me indicaban problemas con la construcción con EB/PRODEC constantemente, como techos que se estaban cayendo o pisos que se estaban separando.

Un tema relacionado fue la falla de los proyectos para cumplir con las promesas. Los maestros, en redes de escuelas urbanas me dijeron que a sus escuelas les fueron prometidos talleres que les ayudarían a los estudiantes a preparar manuales comerciales. Las clases fueron construidas por estos talleres, dijo la gente, pero el equipo nunca les fue proporcionado. Los directores de las escuelas se quejaron conmigo de que el gobierno Ecuatoriano no visitó sus comunidades financieras durante o después de los proyectos para proporcionar recursos adicionales a las redes escolares. Por ejemplo un director dijo que durante el proyecto, el Ministerio de Educación debía, supuestamente, designar su escuela como una escuela experimental, pero que esto no fue hecho, por ende la escuela no recibió recursos adicionales.

Cuando los fondos se terminaron, según los directores de las redes con los que hablé, cada red se enfrentó a la cuestión de si continuaría a funcionar con sus propios medios. La directora de una red en Quito dijo que ella creía que de las ocho redes originales en la ciudad, tres todavía estaban más o menos funcionando, dijo que había mucho malestar cuando



*Pupitres apilados detrás de una escuela en Guayaquil. Profesores y administradores dijeron que fueron adquiridos con fondos del préstamo del Banco Mundial EB/PRODEC, pero que eran de tan baja calidad que tuvieron que ser botados pocos años después.*

los fondos se terminaron. Muchos maestros y escuelas no quisieron continuar. Cuando, más tarde, pregunte a dos profesores por qué su escuela continuaba a formar parte de la red, dijeron que no lo sabían, que para ellos no tenía sentido, pero que yo debería preguntarle al director. Estaba claro, según mis conversaciones con los maestros y directores de las redes, que mientras se les permitiera existir, habría un pequeño apoyo por parte del Ministerio para su trabajo como red.

En el 2004, las redes participantes de Redes Amigas estaban aparentemente transferidas de vuelta al Ministerio de Educación. Es posible que su experiencia sea diferente de la de las redes que participaron en EB/PRODEC y PROMECEB. El equipo del proyecto coordinador y administrador Redes Amigas describió intensos esfuerzos para preparar equipos provinciales para administrar las redes escolares Redes Amigas.

Si bien los comentarios de los profesores y directores de escuelas en Redes Amigas, sugieren que esas escuelas deben enfrentar espacios similares de desafíos y proyectos anticipados. Los profesores me dijeron a menu-



*Una clase de primer grado en una escuela de Guayaquil que participa en el proyecto de Redes Escolares financiado por el Banco Mundial EB/PRODEC.*

do que eran discriminados en Redes Amigas, que los equipos en las oficinas provinciales les negaban ayuda para ser transferidos a otra escuela o para resolver problemas con algún papel, solo porque pertenecían a las redes escolares. La ambivalencia entre la burocracia existente en el Proyecto Redes amigas generó preguntas sobre si las oficinas provinciales se ocuparían de las redes una vez que los fondos del BID terminaran.

También escuché una gran confusión a nivel de las escuelas, sobre qué pasaría una vez que los proyectos terminaran. El director de una escuela se quejó conmigo sobre la falta de información y comunicación. “Nosotros no sabemos que pasará cuando el programa termine; como ninguna información nos ha sido dada; yo les digo a mis maestros qué pasará la próxima semana o el próximo mes, pero yo no obtengo esa información de la red”, dijo. Comentarios como este parecen negar la noción de que había un plan claro en lugar de la inseguridad de que las redes continúen a funcionar.

*Las redes escolares vistas desde el Ministerio de Educación*

La visión de redes escolares al interior del Ministerio de Educación es aparente en opiniones y acciones que serían mejor descritas usando un lenguaje pasivo-agresivo. Cuando empecé mi investigación, no estaba claro para mí si CEMs, los fondos de las redes escolares como parte de EB/PRODEC y PROMECEB, todavía existían. El personal del Ministerio de Educación tenía diferentes opiniones sobre esta cuestión pero nadie pudo indicarme la oficina o departamento responsable por el manejo de las redes escolares. Tampoco hubo alguien en el Ministerio de Educación que pudiera proporcionarme una lista completa de escuelas y redes escolares que habían sido creadas por los tres proyectos.

Los empleados del Ministerio se quejaron sobre los altos salarios y generosas cuentas de gastos dadas a los consultores que administraban los proyectos de redes escolares. Dijeron que los bancos ignoraban el talento dentro del Ministerio y que cualquier empleado del ministerio que fuera a trabajar con los proyectos no regresaría jamás porque los salarios del sector público eran demasiado bajos comparados a lo que los bancos pagaban. En una conferencia en Redes Amigas, tuve la oportunidad de almorzar con un grupo de funcionarios de medio nivel del Ministerio de Educación. La discusión oficial en la conferencia estaba centrada en los logros de la iniciativa, pero la conversación en la mesa de almuerzo reflejaba un extremo cinismo sobre el valor de los proyectos con fondos externos. Una persona describió a los proyectos del tipo de Redes Amigas como carros usados, sólo dados al Ministerio una vez que están gastados y no tienen ningún valor.

Este y otros comentarios sugieren que casi no hay propietario de los proyectos de las redes escolares al interior del Ministerio. Es de conocimiento general que el trabajo es realizado cuando hay fondos fluyendo, que hay un apuro por gastar el dinero al final de los proyectos y que nada sucede cuando el dinero se acaba. Y aparece una aceptación de que los bancos continúen prestando dinero incluso si no hay seguimiento.



*Cambio institucional*

El cinismo con el que diferentes actores al interior del sistema ecuatoriano de educación miran los esfuerzos externos de financiamiento para mejorar la educación básica, parece equilibrarse con la manera en que el proyecto es manejado.

En 1990 el Banco Mundial, el BID y el gobierno del Ecuador exponen un cambio fundamental en el sistema de educación pública en el país. Decidieron invertir más en la creación de un modelo de redes escolares marginales urbanas y rurales como un primer paso hacia hacer de esas redes una estrategia universal. La propuesta del Banco Mundial dijo que “el enrolamiento total en las escuelas, para ser incluida en el proyecto debe ser 345,000 o un estimado del 75% de enrolamiento público en las áreas de bajo ingreso” y que “en última instancia el concepto será extendido a todas las partes del país.” (Banco Mundial, 1990: 65)

Los documentos de las propuestas de EB/PRODEC y PROMECEB critican duramente el liderazgo y manejo de habilidades del Ministerio Ecuatoriano de Educación y define como una meta principal el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio para operar en el sistema educativo. La propuesta del Banco Mundial propone “fortalecer la toma de decisiones y el manejo de las instituciones públicas involucradas en la educación básica” (BID, 1989: 15). Basados en este análisis, los proyectos incluyen componentes nacionales diseñados para mejorar la capacitación de los maestros (PROMECEB), para crear un sistema nacional de asesoría a los estudiantes (EB/PRODEC) y para mejorar la planificación, la organización del presupuesto y la política pública de desarrollo al interior del Ministerio.

A pesar de que la meta era el “fortalecimiento de las instituciones” hubo una decisión estratégica hecha por quienes diseñaron EB/PRODEC, PROMECEB y Redes Amigas, para crear entidades de administración diferentes para cada proyecto fuera de la estructura organizacional del Ministerio de Educación existente. Según los ecuatorianos involucrados en el diseño del proyecto, este fue un requisito de los bancos. Esta gestión paralela fue diseñada para ser controlada en conjunto con el Ministerio de Educación y el banco que financió el proyecto. Así, mientras EB/PRODEC y PROMECEB eran lanzados, casi al mismo tiempo, con las mis-

mas metas y estrategias, cada proyecto tenía una organización responsable separada para su implementación. Y según los participantes, estas organizaciones competían no solamente con la estructura burocrática existente en el Ministerio, si no entre ellas mismas.

La razón para crear estructuras paralelas bajo el control conjunto de bancos y el Ministerio no está en ningún lado explicada directamente en las propuestas del préstamo. La conclusión más obvia es que ni el Banco Mundial ni el BID confiaban en el Ministerio de Educación para llevar a cabo exitosamente proyectos de reforma complejos, o para gastar fondos apropiadamente. Si bien la consecuencia de la decisión de manejar los proyectos directamente fuera del Ministerio de Educación, parece haber sido que el proyecto debilitó, en lugar de fortalecer, la capacidad institucional de los sistemas de educación. La estrategia de financiamiento de una estructura paralela pudo haber tenido merito si la meta hubiera sido para que esa estructura reemplace el sistema ya existente, pero esos eran proyectos limitados en el tiempo, diseñados de tal manera que su trabajo sería transferido de vuelta al Ministerio de Educación una vez que los fondos del proyecto terminaran.

La evaluación final de EB/PRODEC y PROMECEB aclara los problemas creados por la manera en la que esos dos proyectos fueron manejados. En su evaluación de su mismo proyecto, el Banco Mundial se da a sí mismo una evaluación insatisfactoria por el diseño del proyecto basado en "diseño institucional excesivamente complejo y provisión inadecuada para superar la frágil capacidad institucional de implementación de las agencias. La evaluación continúa diciendo:

"La fragilidad debió haber sido superada para el establecimiento de unidades de implementación de un proyecto independiente (PIUs). En el evento, tres PIUs separadas fueron establecidos (uno para cada uno de los componentes o actividades principales). En varios puntos durante la implementación, uno o más de los PIUs fueron vistos por las autoridades ministeriales correspondientes, como apoyo técnico para las decisiones políticas; otras veces, los PIUs fueron vistos como paralelos a, e incluso como competitivos con el ministerio" (World Bank, 1999: 8) [énfasis agregado]

A pesar de que los autores de la evaluación están esperanzados en que las estrategias emprendidas como parte del proyecto EB/PRODEC serán continuadas por el Ministerio de Educación, también implican reconocimiento de cómo la utilización del manejo paralelo de unidades, crean apuros al final de los proyectos para transferir responsabilidad al Ministerio.

“El Ministerio de Educación decidió continuar con el modelo Redes CEM y expandir su aplicación. La única naturaleza de las Redes requiere una capacidad especial de vinculación dentro del MEC, que provea un ancla institucional una vez completado el proyecto. Los esfuerzos para crear vínculos efectivos en MEC, empezaron el último año de implementación, pensando que no estaba completamente establecido antes de que el proyecto sea completado” (Banco Mundial, 1999: 11) [Énfasis agregado].

La evaluación final de PROMECEB es más directa sobre los conflictos creados por el proyecto. El informe dice que a pesar del potencial de la estrategia, el diseño original no tomó en consideración los conflictos que una propuesta como esa podía crear. Los autores describen más específicamente un elemento de este conflicto:

“Una situación de conflicto que PROMECEB heredo desde su origen proviene de su constitución como entidad ejecutora autónoma de MEC, desplazando a los actores tradicionales. La dependencia burocrática que tradicionalmente (ha tenido) a su cargo la administración y gestión de la educación rural...se sintió excluida, marginada y relegada al desempeño de funciones de segunda categoría” (BID, 1998: 87).-

La tensión entre el Ministerio de Educación y el proyecto de unidades de administración se deriva de varios factores, incluyendo el hecho de que los miembros del proyecto pagados por los fondos prestados por el Banco Mundial y el BID ganaban muchas veces más, que los empleados del Ministerio, y tenían acceso al gasto de cuentas y recursos administrativos mucho más importantes. La creación de una estructura paralela de fondos también crea la apariencia, y a veces la realidad de que la política de evaluación y manejo está siendo llevada por los bancos en vez de por el gobierno ecuatoriano. El informe final de PROMECEB describe un ejemplo del poder de pelea entre prestamistas y prestatarios que caracterizó al proyecto.

“Los entrevistados coincidieron en que hasta 1995 gran parte de las dificultades del PROMECEB estuvieron asociadas con la presencia de uno de los sectorialistas del BID quien manejaba de manera directa e indiscriminada la unidad ejecutiva...el señor se creía que estaba en una hacienda...mandaba directamente a la gente de la unidad.” (BID, 1998: 84).

Incluso, en menor grado la inversión directa del BID describió en la evaluación de PROMECEB, el manejo de los proyectos de redes escolares fuera de la estructura existente del Ministerio de Educación fortaleciendo la creencia que la política inicial se mantiene con los bancos y no con el gobierno. Porque estos proyectos representan la más importante reforma estratégica en los últimos quince años, es posible concluir que a pesar de las metas oficiales de construir una capacidad política, su último resultado fue socavar el papel del Ministerio en la reforma del sistema educativo.

Si bien el Banco Mundial no fundó un segundo proyecto de redes escolares, el BID sí lo hizo, y en lugar de diseñar la continuación del proyecto para ser manejado con más cercanía al interior del ministerio, Redes Amigas abandonó las metas de la reforma institucional que estaban centradas en los dos proyectos anteriores de redes escolares. A diferencia de EB/PRODEC y PROMECEB, Redes Amigas no tuvo un componente de reforma nacional, se enfocó exclusivamente en aproximadamente 20% de estudiantes rurales parte del grupo estratégico de asistencia bajo el proyecto. Y para una extensión mucho mayor que la de los dos proyectos, este operó independientemente del Ministerio de Educación. La lección aprendida de los problemas de implementación de proyectos de redes escolares parece ser que la mejor manera para tener éxito fue tomar un número de escuelas y manejarlas, en lo posible, fuera de la estructura existente del sistema educativo.

Redes Amigas es frecuentemente criticada por maestros y sindicatos de profesores como una privatización o una estrategia con una agenda escondida de privatización. Dado que las escuelas en las redes creadas, entender Redes Amigas, continúan siendo escuelas públicas, fundadas con dinero del Ministerio de Finanzas, el argumento de privatización puede no ser enteramente justo (particularmente desde que el sistema entero se caracteriza por un grado de privatización en la cantidad de dinero que los

padres deben pagar para cubrir salarios de los maestros en las escuelas). Pero la crítica a Redes Amigas refleja lo que parece ser un sentido genuino de que el proyecto se ha interrumpido en un conjunto de escuelas por una iniciativa especial sin una clara estrategia para llevar el sistema entero hacia delante.

Redes Amigas ha sido llamada la reforma estratégica de educación primaria en Ecuador (hay un amplio logo de Redes Amigas al lado del nombre del Ministerio de Educación y Cultura en la sede del ministerio). La falta de una planificación que traduzca su experiencia en una política más amplia, aparece para contribuir a un sentido de desviación en la política educacional y un encaminamiento hacia el horizonte de lo que es posible.

Cuadro 1 Distribución de estudiantes de la educación básica por tipo de red escolar		
Área	1992-1999	1999-2004
Escuelas rurales	<b>PROMECEB</b> 96 redes, 1,940 escuelas 133,655 estudiantes	<b>Redes Escolares rurales</b> 51 redes, 1,000 escuelas, 70,000 estudiantes)
	Aproximadamente 620,00 estudiantes rurales outside school networks	<b>Redes Amigas</b> 185 redes, 2,224 escuelas 136,019 estudiantes
		Aproximadamente 550,000 estudiantes rurales outside school networks
Escuelas rurales	<b>EB/PRODEC</b> 36 redes, 700 Escuelas Aprox. 200,000 estudiantes	<b>Redes Escolares urbanas</b> 36 redes, 700 Escuelas Aprox. 200,000 estudiantes
	Aproximadamente 600,000 estudiantes urbanos outside school networks	

La ausencia de una estrategia más amplia es evidente en la falta de claridad sobre lo que pasará con las redes escolares que no son parte de Redes Amigas. Esas redes abarcan 300 000 estudiantes (ver gráfico 1). Los esfuerzos actuales para transferir Redes Amigas todavía no se dirigen al estatus de las redes existentes actualmente que son administradas por el Ministerio. Como el proyecto de las Redes Amigas llega a su término, hay tres grupos diferentes de redes escolares y ninguna estrategia general sobre cómo relacionan la una con la otra o con el resto del sistema educativo. No solo que esas redes tienen escaso o inexistente contacto entre ellas, sino que parecen estar compitiendo por la atención del Ministerio.

La tensión entre los diferentes tipos de redes escolares fue ilustrada para mí, mientras estaba sentado en la oficina de una red escolar rural que no hacía parte de Redes Amigas. Le dije al director que no podría regresar a la escuela la semana siguiente porque estaba asistiendo a una conferencia de Redes Amigas en el Swiss Hotel en Quito. Él me preguntó si él podría asistir; yo dije que podría llamar a la Unidad Coordinadora de Proyectos (que dirige Redes Amigas) para preguntarles. Entonces, tomando el teléfono, llamé a un miembro del equipo de empleados que me dijo que no, que ellos (gente de CEMs) han sido nuestros mayores oponentes. Esta interacción me mostró cuán difícil es para las diferentes partes del sistema educativo aprender de la experiencia de cada proyecto, cuando esos proyectos están manejados, cada uno de forma independiente.

La naturaleza fragmentada del sistema educativo en el 2004 va mucho más allá de una confusión sobre la naturaleza de las redes escolares. Casi cincuenta años después de que los primeros proyectos fueran lanzados para fortalecer el sistema de educación básica, la inversión pública en educación como porcentaje del total de la economía ha decaído, los salarios de los maestros tienen niveles bajos, casi no hay inversión anual en libros, materiales e infraestructura, las matrículas en la educación privada se han incrementado significativamente y las tensiones entre el Ministerio de Educación y la UNE son extremadamente altas. En diciembre, la UNE y el Ministerio alcanzaron un acuerdo que terminó con cuarenta días de paro nacional de maestros.

Si bien muchos de los conflictos entre el Ministerio y la UNE han sido sobre los salarios y los niveles de inversión en educación, los proyectos de

redes escolares han sido un punto clave de tensión. EL tercer párrafo del acuerdo que terminó con el paro del 2003 dice que “el Ministerio de Educación realizará una auditoria integral a los Proyectos y Programas Educativos con financiamiento externo, particularmente el denominado Redes Amigas, precautelando la vigencia de los derechos de los docentes.” Los proyectos de Redes Escolares no son la única causa del conflicto en el sistema educativo, pero sería difícil argumentar que han contribuido para la creación de un mayor consenso, entre actores claves, sobre cómo actuar con mejoras en la educación.

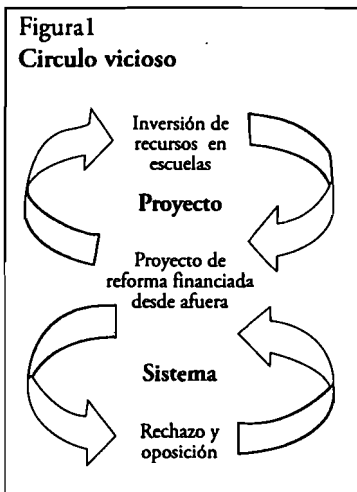
Redes Amigas parece haber tenido mayor efecto de polarización. El sindicato ha desafiado, sin mayor éxito, en un juicio y ha sido un crítico tanto a nivel local como nacional. Funcionarios de UCP y del BID involucrados en Redes Amigas señalan al sindicato como un obstáculo para reformar y argumentan que una vez que los maestros tengan experiencia con el proyecto, vendrán a apoyarlo y rechazarán las posiciones del sindicato. No obstante, está claro que la estrategia es implementar reformas sobre o en torno a las oposiciones del sindicato, en lugar de encontrar una manera de trabajar, basada en un consenso. Si bien esta estrategia puede funcionar en un espacio definido de escuelas, es improbable que proporcione una respuesta para llevar adelante al sistema, particularmente si el enfoque principal es actualizar los conocimientos y habilidades de los maestros.

La cuestión del papel del sindicato en la reforma educacional es compleja. Lo más importante de la estrategia pública, para el sindicato es la reforma educacional. Aunque mucha gente involucrada en el sistema educativo dice que el sindicato es el obstáculo principal para el cambio. Otros dicen que es utilizado como chivo expiatorio por los líderes políticos que están poco dispuestos a invertir recursos y capital político en el sistema de educación pública. Muchos de los maestros a los que les pregunté sobre el sindicato dijeron que si bien ellos diferían con sus políticas (alineamiento con un partido político izquierdista) o estrategias, lo veían como su mejor defensa para proteger sus derechos.

En mi entrevista con el presidente del sindicato me sorprendió la cantidad de negociaciones y colaboración que, aparentemente, se estaba dando entre el sindicato y el ministerio, a pesar de la percepción pública

de que los dos estaban en guerra. El presidente del sindicato acababa de llegar de una reunión en el ministerio y me enseñó un paquete de iniciativas nacionales que le había dado el Ministro de Educación, como planear un tercer foro nacional de educación en julio del 2004. El sindicato apoyaba muchos de estos proyectos y el presidente del sindicato me dijo que él había tenido buenas relaciones con los cuatro ministros de educación que habían ocupado el cargo durante el año pasado.

Aunque cuando pregunté sobre la delegación del Banco Mundial que estaba en Ecuador esa semana, dijo que no sabía nada sobre eso. Reclamó que “nunca nos dicen sobre los proyectos externos, nunca nos dicen ni siquiera que los están considerando, sólo los hacen en secreto y luego nos dicen cuando están listos para que seamos conejillos de indias”. Sus comentarios y aquellos de los maestros que dijeron que ellos no eran consultados en el desarrollo de los proyectos de redes escolares, genera la pregunta de si las vías por las cuales los proyectos financiados externamente son diseñados e implementados pudieran estar agravando las tensiones entre el sindicato y el Ministerio de Educación. Dado el poder del sindicato nacional de profesores, es difícil imaginarse obtener contribuciones de los profesores sin comprometer al sindicato y sin un nivel de transparencia más alto en el diseño y manejo de proyectos externos.



### *Sistema de lecciones*

La decisión de diseñar proyectos de préstamo sin un involucramiento significativo por parte de los maestros y dirigiéndoles hacia entidades paralelas ha reducido claramente su valor para el sistema de educación ecuatoriano. El diseño contribuye a un círculo vicioso en el cual las iniciativas y estrategias empleadas por los proyectos, fueron rechazadas por el sistema educativo y abandonadas una vez que los fondos de préstamo se



agotaron. Esta dinámica es similar a procesos que Peter Senge identifica en el entorno corporativo, en el cual una iniciativa piloto, produce un ciclo de rechazo en el resto de la organización (Senge, 1990). El ciclo está diagramado en la figura 1. Con esos funcionamientos dentro de la iniciativa se cree que se está creando un modelo para el resto del sistema, y no se puede entender por qué no son vistos de maneras positivas. Sin embargo a pesar de que pueden haber buenas intenciones, el tratamiento especial recibido por esa iniciativa y el aislamiento generan, resentimiento y enojo impiden una comunicación. La dinámica es especialmente problemática en proyectos como EB/PRODEC, PROMECEB y Redes Amigas porque esas tensiones hacen casi imposible para esos sistemas, aprender de la experiencia del esfuerzo piloto.

Era evidente que había serias fallas en la gestión en los tres proyectos de redes escolares. Cada una debía ser reestructurada y experimentada en liderazgo en diferentes momentos. Por ejemplo, en el 2003, la unidad que manejaba Redes Amigas tenía cinco directores ejecutivos diferentes. Estaban también operando durante un tiempo en el que el Ecuador experimentaba altos niveles de inestabilidad política. No obstante, muchos de los problemas en el manejo de los proyectos eran dinámicas predecibles asociadas con reformas de la institución pública (Girishankar, 2001:4). Condiciones como la inestabilidad dentro de las empresas del sector público, la tendencia de los políticos a utilizar los sistemas de educación como fuente de trabajos y contratos y los largos períodos que se requieren para producir cambios en la práctica en las aulas, son partes intrínsecas de la reforma en las escuelas, no como una persona con la que hablé que sugirió flujos de cultura trágicos.

Los documentos de propuestas del Banco Mundial y BID reconocen varios de los riesgos asociados a un mayor esfuerzo para mejorar la calidad de la educación básica. En lugar de moverse hacia esos peligros, como Senge sugiere, las organizaciones necesitan hacer, si quieren crear una cultura de aprendizaje. Los proyectos fueron diseñados para sortear dos de los problemas más importantes a los que se enfrenta el sistema, la fragilidad del Ministerio y la falta de consenso en una reforma entre el Ministerio y el sindicato. Este no debió ser un problema teniendo la meta de reemplazar la estructura del Ministerio con un nuevo modelo

creado y probado en los proyectos de redes escolares. Pero esta nunca fue la meta e inevitablemente los proyectos de fondos prestados llegaron a un final sin haber tenido mucha influencia en la estructura regular para administrar las escuelas.

La investigación en las dinámicas organizacionales sugiere que una mejor estrategia hubiera sido invertir directamente en el Ministerio de Educación y dirigirse al sindicato como a un socio necesario. Si bien esto hubiera retrasado algunos aspectos del proyecto, a largo plazo, probablemente hubiera ayudado a construir la capacidad del Ministerio. Diseñando los proyectos como lo hicieron, el Banco Mundial y el BID junto con los socios ecuatorianos, cambiaron la iniciativa política del Ministerio hacia las unidades paralelas de manejo. Intencionalmente o no, esta dinámica refuerza, para muchos observadores, la percepción de que la meta final de los proyectos de préstamo es deteriorar o desmantelar el sistema público antes que fortalecerlo. Poniendo a la inversa el ciclo vicioso que parece estar minando al sistema de educación pública, se requiere repensar cómo los proyectos externos están diseñados y cómo el Ministerio de Educación define su misión. La sección que viene a continuación, hace una serie de recomendaciones concretas basadas en la experiencia de los proyectos de redes escolares.

### Conclusiones y recomendaciones

- Las iniciativas futuras para mejorar la calidad de la educación deberían tener en su núcleo, una visión institucional fuerte, que incluya un dictado final como una práctica educacional. Los esfuerzos para mejorar la educación necesitan estar basados en un análisis cuidadoso de lo que está sucediendo actualmente dentro de las aulas y debe proporcionar una estrategia creíble para cambiar las interacciones entre maestros y alumnos. El enfoque en la pedagogía no puede ser uno de un sinnúmero de metas, sino que necesita ser el objetivo alrededor del cual todas las otras acciones se resuelven. El consenso de reforma curricular de 1996 proporciona un punto de partida poderoso para cambiar las prácticas educacionales en todo el país; la clave es explotar la con-

tradición entre un apoyo extendido para este currículo y la realidad de la educación en las aulas.

- El sistema actual de supervisores dentro del Ministerio de Educación debería ser rediseñado. El papel de los supervisores, como está actualmente estructurado, casi no proporciona ningún valor para la mejora de la instrucción. Los supervisores deberían ser reemplazados por un cuerpo de educadores ecuatorianos talentosos, quienes trabajarían yendo a las clases y trabajando con los maestros para incrementar su conocimiento sobre lo que ellos están enseñando y sus habilidades en la enseñanza a gente joven de una manera activa y comprometida. Estos profesores maestros deberían observar y proporcionar retroalimentación y jugar un papel para una enseñanza eficiente. Deberían ser un elemento clave para llevar reformas curriculares a las aulas de clase.
- El Ministerio de Educación necesita una nueva delegación/misión. A pesar de que esto no va a cambiar de la noche a la mañana, el Ministerio necesita fijarse en que su propósito principal es incrementar las habilidades y conocimiento de los maestros. Los pasos prácticos hacia esta meta incluirían un análisis de las fortalezas y debilidades de enseñar en diferentes tipos de escuelas y áreas del país y una revisión de las actividades actuales en las que el Ministerio está involucrado para promover el desarrollo profesional. Un cambio en el sistema de supervisión sería un componente importante para reestructurar la misión del Ministerio.
- El Estado ecuatoriano necesita hacer una inversión financiera mucho más grande en la educación pública como una precondition para mejorar la calidad de las escuelas. Sin doblar e incluso triplicar los salarios de los maestros, es improbable que la calidad de educación pueda ser incrementada a lo que se necesita para conocer un desarrollo real en el país. Esto no quiere decir que otras reformas deben ser puestas de lado hasta que más dinero sea invertido o que el dinero sea traspasado para un mayor aprendizaje de los estudiantes. En todo caso es esencial tener una política franca y una discusión política sobre lo que se les puede

pedir a los profesores para que cambien su práctica tomando en cuenta que los salarios dejan a la mayoría de maestros viviendo en niveles de pobreza y varios necesitan trabajar en dos o tres lugares para mantener a sus familias. También hace falta un compromiso financiero para adquirir libros y material didáctico.

- Las redes escolares deberían ser una política o eliminadas como estrategia. Después de casi quince años, no hay razón para que las redes escolares existan como una fracción de las escuelas, ni para que haya tres tipos diferentes de redes operando independientemente una de la otra. Si las redes escolares tienen un valor, lo que creen la mayor parte de las personas a las que entrevisté, debería haber una política de que todas las escuelas sean organizadas en redes y que esas redes estén apoyadas por el Ministerio de Educación.
- La descentralización sólo es posible si es acompañada de responsabilidad. Esto quiere decir que hace falta un acuerdo básico de lo que la gente joven espera aprender y hacer en cada grado, en cada lugar del país. Hay una sala para la innovación local y la definición del currículo, pero sin un estándar con el cual los actores locales sean responsables, no hay sentido en descentralizar la autoridad. La responsabilidad necesita ser aplicada a los estudiantes, maestros, administradores, líderes políticos y bancos. Un paso concreto y lógico sería resucitar el examen APRENDO y buscar maneras en las que podría ser aplicado más generalmente dentro de las escuelas, para dar a los maestros una retroalimentación a sus esfuerzos para mejorar la enseñanza.
- Reconsiderar los futuros proyectos de préstamo. Hay un fuerte argumento de que el sistema educativo en el Ecuador no necesita proyectos de préstamo adicionales del Banco mundial y BID, que a estas alturas, sería mejor diseñar y financiar una reforma local. La experiencia con los tres proyectos en los últimos quince años ha dejado un mayor espacio de credibilidad. No está claro si los nuevos proyectos, incluso si su diseño es más efectivo, vayan a tener el apoyo necesario de los actores clave, especialmente los proyectos financiados en los que

es necesario que se encuentren dos criterios: (a) que haya un proceso público para identificar las metas y estrategias para que los actores claves, incluyendo los profesores del sindicato se adhieran a los nuevos proyectos; y (b) que la inversión sea directamente del Ministerio, no en unidades de manejo separadas.

- La cuestión de la educación secundaria necesita ser dirigida. Debería haber una política clara sobre si los jóvenes pretenden acabar la educación secundaria. Si las redes escolares continúan a ser una importante estrategia organizacional, entonces la relación entre colegios y esas redes, necesita ser claramente definida.
- Escapar del círculo vicioso que caracteriza el sistema educativo requiere una participación activa de actores sociales nuevos.

Hay varios actores que podrían transformar las políticas de educación. Incluyen

- Padres, que están bien organizados a nivel de las escuelas, pero no tienen una voz en el ámbito nacional
- Gobiernos locales, que tienen una experiencia considerable en las batallas gubernamentales de la década pasada, tienen una pequeña o inexistente agenda educacional (las municipalidades pueden no tener la capacidad de manejar escuelas, pero tienen influencia política y algunos recursos que podrían ser aplicados al sistema educativo).
- Movimientos indígenas que muchas veces aparecen como interesados únicamente en la educación bilingüe, pero tienen una visión pedagógica que podría ayudar a transformar enteramente el sistema.
- El sector privado que tiene una gran influencia en la participación en la calidad de la educación, pero no ha brindado una asesoría que invierta en la educación y apoye sus intereses económicos.

- Abandonar la diferenciación entre pedagogía y política pública. Para aquellos que al mismo tiempo, estudian e influncian la política educacional, es crítico ver la pedagogía como el objeto central de la política. Si lo que se trata es de tener una verdadera influencia en el aprendizaje de los estudiantes, la política educacional necesita estar enraizada en la práctica del aula.

## Appendix

### Lista de los entrevistados

Marta Grijalva, Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Víctor Hugo Vinuesa, Ministerio de Educación y Cultura  
Germán Parra Alvarracín, Unidad Coordinadora de Proyectos MEC-BID  
Juan Pablo Bustamante, UNICEF-Ecuador  
Baudouin Duquesne, Banco Interamericano de Desarrollo  
Ernesto Castillo, Unión Nacional de Educadores  
Susana Araujo, Ministerio de Educación y Cultura  
Marcia Gilbert de Barba, Consejo Municipal de Guayaquil  
Roberto Arauco, Dirección Bilingüe  
Siete directores de redes escolares \*  
Veinte y dos directores de escuela\*  
Profesores de escuelas de las redes escolares\*  
Padres de familia de las escuelas de redes escolares\*

### Visitas a escuelas de las redes\*

Quito CEM-EB/PRODEC  
Quito CEM-EB/PRODEC  
Guayaquil CEM-EB/PRODEC  
Pichincha-CEM-PROMECEB  
Pichincha-Redes Amigas  
Pichincha-Redes Amigas  
Cotopaxi-Redes Amigas (Bilingüe)

---

\* Los nombres y las locaciones exactas no están listados para proteger la confidencialidad.

## Bibliografía

- APRENDO (1998). *Resultados nacionales de la aplicación de las pruebas APRENDO 1998 (Redes CEM del EB/PRODEC)*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Factores asociados al logro académico*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura.
- Banco Mundial (1990). *Ecuador: Estrategia del sector social para los noventa*, Reporte No. 8935-EC. Banco Mundial, Noviembre 28.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Informe de Evaluación del Personal de EB/PRODEC: Baja Calidad de la Educación Básica*, mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Evaluación final de EB/PRODEC*, mimeo, Quito.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1986). *Informe de Proyecto, Ecuador: Programa de Educación Técnica Vocacional (PROMEET II)*. BID EC-0128.
- \_\_\_\_\_ (1989). *Informe de Proyecto, Ecuador: Programa de Mejoramiento de la Educación Básica*. BID EC-0035.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Propuesta del Proyecto Redes Amigas*, Ministerio de educación y Cultura del Ecuador, mimeo, Quito.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Informe de evaluación final de PROMECEB*, Ministerio de educación y Cultura del Ecuador, mimeo, Quito
- \_\_\_\_\_ (1999). *Anexo A, El Programa, Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales*. BID EC-1142/OC.
- Calvo Pontón, Beatriz; Zorrilla Fierro, Margarita; Tapia García, Guillermo y Conde Flores, Silvia (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. París: UNESCO.
- Campos, Magaly, R. (1998). Reforma educativa en el Ecuador y la Red Nacional de Formación y Capacitación Docente. *Revista Latinoamericana*. 10:28.
- Castro, C. de Moura (2002). "Sobre la cooperación internacional para la formación" en, *Formación profesional en el cambio de siglo*, Castro, C.



- De Moura, Schaack, K; Tippelt, R., Eds. Organización Internacional de Trabajo.
- Delannoy, Françoise (2000). "Education Reforms in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism". *Country Studies Education Reform and Management Publication Series*. I: 1, June. World Bank. <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/delannoy.pdf>.
- Elmore, Richard (2002). "Beyond Instructional Leadership: Hard Questions About Practice". *Educational Leadership*, 59(8): 22-25.
- Elmore, Richard and Deana Burney (1997). *Investing in teacher learning: Staff development and instructional improvement in Community School District #2, New York City*. New York: National Commission on Teaching & America's Future and Consortium for Policy Research in Education.
- Ferguson, R. (1991). "Paying for Public Education: New Evidence of How Money Matters". *Harvard Journal on Legislation*, 28: 465.
- Fernández, Patricio (1998). *Informe Final: Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Sector Rural del Ecuador*. CIMA-CIDE.
- Fullan, Michael (2000). The Three Stories of Education Reform. *Phi Delta Kappan*. 81:581-584.
- Gilmore, Perry (1983). "Spelling 'Mississippi': Recontextualizing a literacy-related speech event." *Anthropology and Education Quarterly* 14, 4: 235-255.
- Girishankar, N. (2001). *Evaluating Public Sector Reform: guidelines for assessing country-level impact of structural reform and capacity building in the public sector*. World Bank: Washington D.C.
- Greenwald, R., Hedges, LV., & Laine R.D. (1996). "The Effects of School Resources on Student Achievement". *Review of Educational Research*, 66(3): 361-393.
- Jacobs, Jane (1971). *La economía de las ciudades*. Barcelona: Ediciones Península.
- Klees, S.J. (2002). "World Bank education policy: new rhetoric, old ideology". *International Journal of Education Development*. 22: 451-474.
- Laverde, Martha and Massimiliano Paolucci (2000). "A New Participatory Approach for School Management: the Redes Educa-

- tivas in Pasto, Colombia”, in *Thinking Out Loud: Innovative Case Studies On Participatory Instruments*. The World Bank.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (1996). *Reforma Curricular Consensuada para la Escuela Básica*.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Políticas de Acción para el Sistema Nacional de Educación*. Proyecto Modernise-MEC/BIRF
- \_\_\_\_\_ (2001a). *Lineamientos Curriculares del Bachillerato en Ecuador*. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2001b). *Censo Educativo*, mimeo, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador*, SINEC, Año Lectivo 2001-2002, Quito, Ecuador.
- Pronunciamiento Latinoamericano sobre Educación para Todos (2001). [pronunciamiento@fibertel.com.ar](mailto:pronunciamiento@fibertel.com.ar)
- Newmann, F., Lopez, G. & Bryk, A. (1998). *The Quality of Intellectual Work in Chicago Schools: A Baseline Report*. Consortium on Chicago School Reform Research.
- Núñez Prieto, Iván (1998). “La formación continua de profesores en los establecimientos educativos”, En: *Una educación con calidad y equidad*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI. 169-190.
- Paladines, Carlos (2002). *El impacto del neoliberalismo en la educación en el Ecuador*. [www.lpp-verj.net/olped/biblioteca/documentos.htm](http://www.lpp-verj.net/olped/biblioteca/documentos.htm)
- Prada, A. M. 1989. *La Educación Rural En La Reforma Educacional de La Provincia de Cordoba, Argentina*. OREALC Boletín 18. Santiago, Chile. <http://www.unesco.cl/pdf/actyeven/ppe/boletin/artesp/18-3.pdf>
- Samaniego, Juan (2002). *Currículo y Pedagogía*. Capítulo. 2, Manuscrito no publicado, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Senge, Peter. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of Learning Organizations*. New York: Doubleday.
- Torres, Rosa María (2001). “Cooperación Internacional” en *Educación en América Latina: ¿Parte de la solución o parte del problema?*, Buenos Aires, [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

**Tercera Parte:**  
**Tres campos de atención para la  
reforma del bachillerato en el Ecuador**

# Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en el Ecuador

Carlos Arcos Cabrera\*  
Alison Vásconez\*

## El bachillerato en la política educativa

Al analizar las últimas agendas gubernamentales, se observa que la política pública en el campo de la educación ha permanecido aislada de las otras políticas de Estado, y comúnmente se ha desenvuelto en un marco de falta de recursos y de una asignación deficiente de los mismos. La calidad de la educación como preocupación de política no estuvo presente en los planes de gobierno sino desde fines de los años 80, pero igualmente desarticulada de las demás políticas internas del sector y centrada básicamente en temas como capacitación de maestros y producción de textos. No obstante, el conjunto de las políticas ha estado dominado por la educación básica y los procesos de reforma de este nivel educativo.

La educación secundaria y específicamente el bachillerato, ha estado presente de forma recurrente en el discurso oficial sobre la educación, sin embargo, las directrices de política educativa definidas a nivel macro como en el Consejo Nacional de Desarrollo, organismo responsable de la planificación nacional que fue eliminado en 1998, o del Frente Social,

- \* Maestro en Sociología, Coordinador Académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, especialista en Políticas Sociales. 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.
- \* PhD(c) en Economía por la FLACSO-Sede Ecuador, especialista en Economía de las Políticas Sociales.

por lo general no se transformaron en iniciativas específicas del sector educativo, que más bien mantuvo una lógica relativamente autónoma<sup>1</sup>.

¿Cuáles fueron los parámetros de las iniciativas de política relacionada con el bachillerato en el nivel macro? El Plan de Acción del Gobierno 1993 – 1996, al analizar los problemas de empleo señala como una de sus causas “la falta de correspondencia entre el sistema educativo y las necesidades de la economía”. Una iniciativa propuesta fue adecuar el sistema de formación de los recursos humanos a los requerimientos del mercado laboral. Sin embargo, no se identificaron acciones concretas para el nivel medio en su conjunto, enfatizando nuevamente la prioridad de mejoramiento de la educación básica<sup>2</sup>.

Posteriormente, el Plan de la Secretaría del Frente Social, preparado en 1996 y que formulaba una ambiciosa propuesta de política social hasta el 2005, planteó explícitamente la problemática de la educación secundaria (Secretaría Técnica del Frente Social, 1996). En el marco de un paradigma que se había consolidado en el discurso, el de la calidad de la educación, se establece tres líneas de política: articulación de la educación básica y la educación media diversificada; articulación entre la educación formal y no formal y, articulación entre la educación media diversificada y la educación superior.

- La educación básica (10 años) es considerada como “una estructura de soporte de todo el sistema que permite diversificar las opciones formativas para alcanzar inserciones dinámicas en el mundo del trabajo...” El ciclo medio o diversificado debía ser “profundamente transformado a fin de que responda “a su doble finalidad: lograr una efectiva inserción de sus egresados a las actividades laborales y la preparación para el acceso a los niveles educativos superiores universitario y no universitario”. La reforma debía conciliar el saber hacer y el saber ser “de tal manera de lograr una formación integral y flexible que: i) posibilite al joven integrarse al mundo del trabajo, responder eficazmente

---

1 El Frente Social agrupa a la Vicepresidencia de la República, los ministerios de Educación, Desarrollo Humano, Economía y Finanzas, Salud, Trabajo, Vivienda, junto con instituciones como: INNFA, CONAMU, CONADIS, CODENPE, FISE y el Fondo de Solidaridad.

2 CONADE, Agenda para el Desarrollo, Plan de Acción del Gobierno 1993 – 1996. Pág.1

a las oportunidades laborales, ii) proporcione una formación con sólida identidad social y colectiva, que permita asumir los desafíos de la formación universitaria, iii) se constituya en un mecanismo polivalente básico que permita a los jóvenes integrarse a procesos de capacitación permanente. Desde el punto de vista de quienes prepararon el Plan “la escuela media debe favorecer el desarrollo de la inteligencia, la comprensión de los procesos tecnológicos, la gestión empresarial, ...” (Secretaría Técnica del Frente Social, 1996: 84-85).

- Ante la magnitud del trabajo infantil, problema que comienza a considerarse en su verdadera dimensión a partir de la segunda mitad de los noventa, el Plan sugiere una estrategia de flexibilización del currículo de la educación formal (en el contexto de la política de calidad) “e implantar mecanismos de aprobación no necesariamente por años escolares ... que permitirá mantener dentro del régimen escolar a aquellos niños/as ligados al trabajo”. A fin de desincentivar el trabajo prematuro y fomentar la permanencia en la escuela, el plan sugirió subsidios focalizados “a los estudiantes pobres”. Paralelamente a la reforma se planteó la constitución de un sistema de formación y capacitación permanente de los jóvenes y adultos, integrando diversas iniciativas institucionales públicas y privadas. El sistema debía “adecuarse a los requerimientos del aparato productivo, generando canales de comunicación y encuentro entre los esfuerzos y experiencias tecnológicas del sector empresarial privado y los contenidos de formación y educación escolar” (Secretaría Técnica del Frente Social, 1996).
- La reforma de la educación media debía acompañarse con cambios en las prioridades de formación universitaria, alentando una mejor integración entre los niveles y la preparación científica y tecnológica.

El Plan Nacional de Desarrollo Social fue la propuesta más coherente y comprensiva de política relacionada con la educación en conjunto, y particularmente con la educación media. Sin embargo, fue preparada al final del período gubernamental de forma que no fue una orientación de la política sectorial. Concluido el gobierno de Durán Ballén (1992-1996), el

Plan cayó en el olvido. Con el gobierno siguiente, el país debió enfrentar un período de alta inestabilidad política, la crisis económica y los efectos de El Fenómeno del Niño. El gobierno interino de 1998 ingresó con una agenda coyuntural, sin profundizar en reformas o políticas de largo plazo. En el sector educativo, se planteó la reconstrucción de infraestructura escolar afectada por el fenómeno de El Niño como objetivo inmediato.

En el marco de los planes y agendas específicas como la Agenda Social y Plan Social de Emergencia, 1999-2000 se aprecia un mayor énfasis en las reformas institucionales, el uso de los recursos y la reforma curricular. Se articula la educación dentro de un conjunto de políticas sociales tendientes a la reducción de la pobreza y el afianzamiento de los derechos de las personas al interior del sistema educativo se plantea la descentralización y la participación de los diferentes actores involucrados, los usuarios y los proveedores de servicios y se enfatiza la rendición de cuentas. El mayor aporte de esta agenda estuvo centrado en las reformas institucionales y de gestión del servicio de educación, con planteamientos de cambio en el papel del sector público como financiador y diseñador de políticas y el sector privado o mixto como proveedor de los servicios, así como en los sistemas de presupuestación y asignación de recursos. No existieron propuestas específicas para el bachillerato. Adicionalmente, la crisis social de finales de 1999 generó la necesidad de que los esfuerzos se concentren en un plan de emergencia, en el cual se pospusieron acciones de reforma y financiamiento para la educación básica, dejando de lado el debate sobre el bachillerato o reformas de mayor plazo.

### *La situación actual*

Con el retorno de una cierta estabilidad económica y política el tema ha vuelto al debate. En este contexto, se puede identificar diversas tendencias sobre el cambio de la educación.

*Un nuevo marco constitucional y legal:* Un hito en la crisis política e institucional fue la Asamblea Constituyente (1997) que redactó la Constitución vigente. Un aspecto novedoso del proceso fueron las pro-

puestas que en torno a la educación surgieron de grupos y organizaciones de la sociedad civil, y la recuperación de las experiencias de los intentos de reforma producidos a lo largo de los años noventa. El derecho a la educación “se enmarca en el proceso de fortalecimiento del tratamiento constitucional a los derechos y garantías...” (Simon, 1999:59). A más de definirla como un derecho irrenunciable, adopta lineamientos que teóricamente deberían definir las políticas: “preparar a los ciudadanos para el trabajo y el conocimiento”; organizarse como un sistema nacional de educación adaptado a la diversidad del país y que deberá funcionar de forma descentralizada y desconcentrada en términos administrativos, financieros y pedagógicos y se reconoce la educación bilingüe como parte de este sistema; tener sistemas de rendición de cuentas a la sociedad sobre la calidad de la educación; si bien a los docentes se les garantiza la estabilidad y la justa remuneración, aspecto presente en las anteriores constituciones, “se condiciona esa garantía a los resultados de la evaluación de su desempeño”; y, se introduce el concepto de subsidios específicos a estudiantes en situación de extrema pobreza. Como se observa, el texto constitucional adopta iniciativas importantes que habían sido debatidas en los años precedentes como la preocupación por la calidad, la rendición de cuentas, la evaluación de desempeño a los docentes y una gestión descentralizada del sistema. Los avances legales deberían alentar un cierto optimismo, especialmente porque recogen procesos previos, algo que no había sucedido con anterioridad. Sin embargo, la experiencia de Ecuador y de otros países de la región demuestra que la creación de nuevos marcos legales, siendo necesaria, no es suficiente para superar los problemas del sector.<sup>3</sup>

*Descentralización y autonomías:* Se señaló ya la eclosión de presiones por descentralización y autonomías provinciales. Una respuesta del gobierno fue la conformación de una Comisión de descentralización que preparó

3 Ver al respecto Araujo e Oliveira, Joao Batista (2000: 15-16), “... es común atribuir la expansión educacional a presiones ..., que se consolidan en mandatos constitucionales, leyes, programas de reforma,... La explicación subyacente es que la inclusión de compromisos legislativos..., aunque utópicos, acaba sirviendo de mecanismos de presión para viabilizar avances como el de la universalización de la escolarización y tantas otras “conquistas”. En la práctica, ... la educación parece depender más de la existencia de recursos que de la fuerza de las presiones. O, en otras palabras, es más fácil aprobar leyes de educación que aprobar presupuestos...”



una propuesta que incluye todos los sectores y subsectores de gobierno<sup>4</sup>. La propuesta se transformó en Decreto Ejecutivo y ha conducido a que se establezcan los primeros acuerdos de transferencia de competencias y recursos entre el gobierno central y municipios, en tres áreas: obras públicas, medio ambiente y turismo. La propuesta de la Comisión es transferir la responsabilidad de la gestión de escuelas y establecimientos secundarios a los gobiernos locales (municipios y consejos provinciales). Sin embargo, es evidente la resistencia pasiva y el desinterés por parte de los municipios para asumir responsabilidades en el sector<sup>5</sup>.

La tendencia ha sido más bien la de salir del sector. De acuerdo a una estimación realizada por Paladines (1999) a inicios de los años 80, los municipios “tenían a su cargo 320 establecimientos, en el 96 administran 46”. Incluso un municipio con amplia experiencia en administración escolar como el de Quito ha preparado una propuesta en extremo conservadora: se haría cargo de 12 escuelas fiscales en los próximos cuatro años (desde el año 2000).

Existe, por un lado, la convicción que al asumir la administración de las escuelas estarían asumiendo los conflictos que hoy caracterizan al sistema y por otro, la sospecha que en la primera crisis fiscal, el gobierno central los abandonará a su suerte. En este contexto de resistencia pasiva, se observaron algunas acciones como la del Municipio de Cuenca que ha constituido un Consejo Cantonal de Educación que sin proponerse asumir la administración de los establecimientos, busca incidir sobre la calidad a través de una modalidad de veeduría social sobre la educación. No está por demás señalar la heterogeneidad que caracteriza a los municipios en términos de capacidades institucionales instaladas, que implica que cualquier iniciativa tendiente a transferirles responsabilidades en educación deba ir acompañada de un consistente apoyo técnico.

El papel central que desde la perspectiva de la comisión de descentralización, deben jugar los gobiernos locales (municipios y consejos provinciales) en la administración de los establecimientos, es un aspecto parcial

---

4 Gobierno del Ecuador, *Plan Nacional de Descentralización*. Junio 2001.

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

de la nueva ley en debate y de los planeamientos internos del MEC, que más bien, a través de la constitución de redes escolares, ha propiciado, con limitado alcance como se ha señalado anteriormente, una estrategia orientada a fortalecer la autonomía a los establecimientos.<sup>6</sup>

*La propuesta intrasectorial:* En el 2001, el MEC definió los Lineamientos Curriculares del Bachillerato en Ecuador, que sustentan el Decreto Ejecutivo 1786 del 21 de agosto del 2001 que establece el marco normativo general para reformar el bachillerato en el Ecuador. Esta iniciativa se produce en un contexto más amplio de reflexión de la misión institucional del MEC realizada por grupos técnicos del ministerio y fuera de éste. Un primer aspecto relevante de la reflexión de políticas educativas, es la referencia a la crisis y sus efectos, así como al nuevo contexto definido por las iniciativas de descentralización<sup>7</sup>. El cuadro siguiente sintetiza la más reciente propuesta del MEC:

---

6 Ver el artículo ya citado de Paladines (1999) y Araujo, Susana (1999).

7 Ministerio de Educación y Cultura (2000a); se puede consultar también MEC (2000b) y MEC (s/f (documento de trabajo)).

<p><b>Cuadro 1</b>  <b>Matriz de ejes políticas educativas en el Ecuador</b>  <b>Ministerio de Educación 2001</b>  <b>Lineamientos Curriculares del Bachillerato</b></p>	
<b>Políticas</b>	<b>Estrategias</b>
<p>Universalización del acceso y permanencia en la educación inicial y básica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalización de los servicios de educación inicial.</li> <li>• Ampliación de la cobertura y permanencia en el primer grado de básica.</li> <li>• Mejoramiento del acceso y permanencia en la educación básica y el bachillerato.</li> <li>• Atención a poblaciones discriminadas o excluidas del sistema educativo.</li> </ul>
<p>Mejoramiento de la calidad de las condiciones internas y externas de la escuela que garanticen aprendizajes significativos y el desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía de la unidad educativa.</li> <li>• Participación de la comunidad y la familia en el control y rendición de cuentas del sistema educativo.</li> <li>• Universalización de las innovaciones pedagógicas en aula (áreas rural y urbano marginal).</li> <li>• Enfatizar el aprendizaje de lenguaje, matemáticas, habilidades para la vida y “ejes transversales.”</li> <li>• Reforma del bachillerato.</li> <li>• Mejoramiento de las condiciones nutricionales y del contexto inmediato del niño.</li> <li>• Monitoreo y evaluación de los procesos y logros del aprendizaje.</li> <li>• Comunicación y educación abierta para el ejercicio de la ciudadanía.</li> </ul>
<p>Fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la educación intercultural bilingüe en las políticas nacionales de educación.</li> <li>• Consolidación en aula de una oferta de calidad en la educación bilingüe.</li> <li>• Articulación de la educación bilingüe y la Reforma Curricular Consensuada, a partir de un currículum mínimo nacional.</li> </ul>
<p>Mejoramiento de las condiciones docentes y regulación de sistemas de formación docente para la educación básica y el bachillerato</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización para el desempeño de directivos y administradores de la educación básica y el bachillerato.</li> <li>• Mejoramiento de la formación inicial y capacitación en servicio de los/las maestros/as de la educación básica y el bachillerato.</li> <li>• Revalorización social y económica del rol del docente y administradores de la educación.</li> </ul>

En la propuesta del MEC destacan cuatro aspectos: una insistencia, positiva por cierto, en las grandes líneas de fortalecimiento de la educación básica en que insistieron las políticas educativas de los años noventa; en tal sentido se puede hablar de continuidad; el planeamiento explícito de una reforma del bachillerato; la opción por un proceso de cambio institucional orientado a la autonomía de los establecimientos, antes que a una descentralización de la administración y la gestión hacia gobiernos locales, privilegiando la participación de diversos actores y de la sociedad civil, en la que el MEC se reserva la definición de políticas, la evaluación de logros y el financiamiento; la ausencia de planteamientos diferentes en la forma de asignación de recursos financieros en el conjunto del sistema, aunque se plantea la necesidad de desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación de los recursos financieros.

En lo que se refiere a la estrategia de reforma del sistema la propuesta del MEC es diferente a la de la comisión de descentralización.

*Otras perspectivas:* La Unidad de Reforma del Estado del CONAM, preparó en junio del 1999 una propuesta de reestructuración del Ministerio, en la que se especificaban líneas de política con relación al rol del Estado en la educación (Iturralde, 1999). Las funciones del Estado serían: definición de políticas que promuevan la eficiencia, el involucramiento de diversos actores y la participación de la sociedad civil (empresas, ONG, asociaciones profesionales), en: "provisión, financiamiento e inversión para el mejoramiento de la educación"; verificar la calidad en términos de resultados y de gestión del sistema educativo; acreditar a unidades educativas, estudiantes, docentes; la provisión de apoyo técnico a las unidades educativas; la información a la comunidad y a los padres de familia para que decidan de mejor forma sobre sus opciones educativas; la distribución equitativa de los recursos públicos asignados a la educación; la participación de estudiantes provenientes de minorías étnicas, de escasos recursos económicos o con discapacidades; la administración de un sistema de subsidios; y, la administración de "un sistema fiscal de educación descentrado y descentralizado, con participación de padres de familia y de la comunidad local, en aquellos lugares donde sea no posible desarrollar la oferta privada."

La propuesta introduce criterios para un financiamiento para la educación inicial, básica y media, diferenciado de los estudiantes por niveles de ingreso y si viven en áreas rural o urbana. El financiamiento público sería sólo para familias con baja capacidad de pago, en dos modalidades: En las áreas rurales se dirigiría a los establecimientos, fijándose su monto de acuerdo al número de alumnos, en tanto que en las áreas urbanas, se financiaría a las familias de acuerdo al número de alumnos.

En definitiva, existe una serie de propuestas de política que implican cambios que varían en profundidad, y viabilidad. La principal conclusión al respecto es que la discusión sobre el bachillerato se encuentra vigente tanto desde lo curricular como desde la reforma institucional y la provisión del servicio; que las distintas propuestas de política no son del todo incompatibles y pueden constituirse en un insumo importante para desencadenar procesos de diálogo alrededor de ejes estratégicos concretos.

### **La asignación y focalización de recursos en la secundaria y el bachillerato**

Entre 1995-2000 el gasto público social sufrió decrecimientos sostenidos, excepto para 1998, año en el cual éste creció en un 5% respecto a 1997; no obstante, el presupuesto del Estado para los últimos años (2001-2002) tiende a involucrar un poco más a los sectores sociales aunque su participación sigue siendo menor que para el caso de los demás sectores.

## Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en Ecuador

Cuadro 2 Ecuador: Evolución del gasto social por sectores (millones de US\$)														
Años	Gasto Social Total		Educación		Salud		Desarrollo Humano		Trabajo		Transfer. Directas	Consejos		
1996	930,29		608,80		197,60		113,80		10,10		0,00	0,00		
1997	814,27	-12,5%	566,50	-6,95%	184,70	-6,53%	53,50	-52,99%	9,60	-4,95%	0,00	0,00		
1998	851,11	4,52%	624,00	10,15%	180,00	-2,54%	37,50	-29,91%	9,60	0,00%	0,00	0,00		
1999	791,98	-6,95%	388,60	-37,7%	120,60	-33,00%	95,50	154,67%	6,40	-33,33%	177,60	3,30		
2000	766,64	-3,20%	376,10	-3,22%	116,70	-3,23%	92,50	-3,14%	6,20	-3,13%	172,00	-3,15%	3,10	-6,06%
2001	705,39	-7,99%	492,30	30,90%	145,10	24,34%	79,10	-14,49%	3,10	-50,00%	Nd	Nd		
2002	1.180,50	67,35%	675,30	37,17%	336,30	131,77%	160,60	103,03%	8,30	167,74%	Nd	Nd		
2003	1.308,30	10,83%	781,60	15,74%	373,30	11,00%	143,90	-10,40%	9,52	14,70%	Nd	Nd		
2004	1.400,80	7,07%	853,40	9,19%	387,20	3,72%	148,80	3,41%	11,36	19,33%	Nd	Nd		

Fuente: Víscone, A, Financiamiento del Plan Social de Emergencia, PNUD 2000  
 Datos 2001 – 2002 Presupuesto del Gobierno Central, pro forma presupuestaria 2002  
 Datos 2003 – 2004 Pro forma presupuestaria 2004, [www.frentesocial.gov.ec](http://www.frentesocial.gov.ec)  
 (no se dispone de información sobre transferencias directas, están destinadas básicamente al pago del bono de Desarrollo Humano)

Adicionalmente, cualquier esfuerzo presupuestario no se ha reflejado de manera similar en el mejoramiento de los índices que miden las condiciones de vida de la población o el desarrollo humano. Es decir, la debilidad de impacto de la inversión pública está relacionada con otros aspectos que van más allá de los montos de gasto, teniendo una fuerte incidencia la forma en que se utilizan estos recursos.

Para el año 1999, la participación del gasto en educación en el PIB se estima será del 3.8%, la más elevada de la década y la tercera en importancia, no obstante la diferencia con los dos mayores rubros es elevada; el servicio de la deuda participa en el 13.8% y el rubro de Servicios Generales en el 7.1%. Adicionalmente, para el año 2000 esta participación se reduce de nuevo, aunque sigue siendo la tercera en importancia dentro del PIB.

**Cuadro 3**  
**Presupuesto del Estado por Sectores: Proporción del PIB**

Años	Servicios generales	Educación y cultura	Salud y desarrollo comunal	Desarrollo agropecuario	Transportes y comunic.	Otros	Servicio de la deuda
1990	3.7%	2.7%	1.2%	0.6%	0.9%	1.8%	6.3%
1991	3.5%	2.9%	0.9%	0.6%	0.8%	2.0%	5.2%
1992	3.8%	3.1%	1.0%	0.5%	0.6%	1.6%	5.2%
1993	4.0%	2.6%	0.7%	0.5%	1.1%	2.4%	3.7%
1994	4.5%	2.9%	0.9%	0.6%	1.2%	2.4%	4.6%
1995	5.1%	3.3%	1.1%	1.4%	1.6%	1.3%	10.0%
1996	5.7%	3.2%	1.2%	1.3%	1.3%	2.0%	8.5%
1997	6.5%	3.5%	1.0%	1.5%	0.8%	1.5%	12.1%
1998	6.1%	3.2%	1.0%	1.0%	0.9%	1.2%	8.8%
1999	7.1%	3.8%	1.2%	1.2%	1.1%	1.4%	13.8%
2000(1)	6.8%	2.5%	0.9%	0.9%	1.4%	2.1%	13.0%

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía.

El gasto per cápita en educación pasó de 28.1 dólares por habitante en 1990 a 57.8 dólares en 1997, es decir se duplicó y para el año 2003 se estima es de 66.05 USD por habitante<sup>8</sup>. Luego de este año, el gasto en educación por habitante se desploma y desciende a los niveles existentes a comienzos de la década. Es significativa la reducción en la asignación per capita para educación en el quinquenio 1995-2000, que fue del orden 62% entre esos dos años; el gasto per cápita en educación creció en menor medida que el gasto público total per cápita.

¿Cómo se benefician los diversos grupos socioeconómicos de lo que el Estado invierte en educación? En 1999, el Banco Mundial evaluó este aspecto, basándose en la información proporcionada por las encuestas de condiciones de vida. La conclusión más importante de esta información es los grupos más pobres se benefician proporcionalmente menos que otros grupos sociales del gasto educativo, en su conjunto.

8 Se consideró para la proyección una tasa de crecimiento de la población del 2.05% (INEC período 1990 - 2001) y los datos poblacionales del censo 2001.

El 20% más pobre de la población, de acuerdo a los niveles de consumo, recibe el 11% del total de la inversión educativa, en tanto que el 20% de consumo más alto, recibe el 26%. La excepción la constituye la educación primaria en que los quintiles de menor consumo, es decir las familias más pobres se benefician proporcionalmente más que los otros grupos de consumo más alto. El quintil más bajo de consumo se beneficia de apenas el 8% de la inversión pública en educación secundaria y del 1% de la educación superior. Se puede afirmar que la inversión pública en educación, al igual que en otros sectores sociales, no sólo que ha perdido importancia en términos macroeconómicos y en el valor por habitante, sino que sigue los mismo patrones de la distribución del ingreso, es decir que es marcadamente desigual en términos del acceso y de las oportunidades y en extremo ineficaces para atender las necesidades de la educación de los más pobres de la sociedad ecuatoriana.

De acuerdo a los presupuestos anuales del sector, en el año 2000 cada colegio<sup>9</sup> recibe un promedio de US\$ 260 por alumno por año. Este monto es casi el doble en comparación con las escuelas primarias y la mitad con relación a la educación superior. Debido a diferencias de acceso geográfico y de densidad poblacional, el costo unitario más alto se ubica en la provincia insular de Galápagos (USD 652), mientras los costos unitarios más bajos se observan para Guayas (USD 143) y Pichincha (USD 190) (Cuadro 4). Es decir, no se refleja en el presupuesto un criterio explícito o uniforme de asignación de recursos, en especial referido a los usuarios atendidos. Además de Galápagos, en Loja y Zamora Chinchipe también se reciben elevadas asignaciones por alumno; este hecho, para el caso de Galápagos podría estar relacionado con el nivel general de precios de esta provincia y el hecho de que posee un régimen especial para el pago de salarios del sector público. En los otros casos no se puede establecer esta misma justificación.

---

9 Incluyendo los colegios técnicos y los de bachillerato en ciencias.



<b>Cuadro 4</b>			
<b>Inversión por alumno en la secundaria fiscal (1999-2000)</b>			
<b>Provincia</b>	<b>Dólares x alumno</b>	<b>Inversión U\$</b>	<b>Alumnos</b>
Azuay	202,0	7.758.357	38.406
Bolívar	288,5	3.338.216	11.570
Cañar	245,7	3.166.591	12.886
Carchi	296,0	3.197.095	10.802
Chimborazo	252,5	6.948.969	27.519
Cotopaxi	207,2	4.076.690	19.672
El Oro	233,2	8.901.375	38.178
Esmeraldas	264,1	7.033.358	26.632
Galápagos	652,0	866.476	1.329
Guayas	143,5	22.891.253	159.538
Imbabura	262,4	5.286.749	20.146
Loja	297,0	9.112.341	30.683
Los Ríos	206,2	6.770.399	32.842
Manabí	220,8	12.832.772	58.118
Morona Santiago	228,9	2.047.996	8.946
Napo	274,9	2.461.511	8.953
Pastaza	290,4	1.444.611	4.975
Pichincha	190,2	25.053.099	131.710
Sucumbíos	234,3	1.386.981	5.919
Tungurahua	219,7	6.441.994	29.316
Zamora Chinchipe	312,5	1.966.220	6.292
Fuente: M. Finanzas, UNICEF			

Se entiende por equidad horizontal el hecho de que los recursos sean distribuidos de igual manera a quienes tienen iguales necesidades, y por equidad vertical, cuando se orientan mayores recursos hacia quienes tengan mayores necesidades. Para la secundaria, se aprecia un nivel de regresividad en la distribución de la inversión, donde la inversión pública dirigida hacia el quintil de mayores ingresos de la población supera en casi el triple a la dirigida hacia el quintil de menores ingresos. La mayor proporción de esta inversión se concentra en los estratos medios altos.

**Cuadro 5**  
**Distribución de la inversión social por quintil de consumo en 1999**

Subsector	Quintil				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Preprimaria	0.15	0.22	0.25	0.22	0.15
Primaria	0.24	0.24	0.21	0.20	0.10
Secundaria	0.08	0.16	0.25	0.29	0.22
Universidad	0.01	0.05	0.12	0.30	0.52
Todos	0.11	0.16	0.21	0.27	0.26

Fuente: ECV 1999; estimación Banco Mundial, 2000

No existe tampoco una relación explícita entre los resultados y la eficiencia externa del sistema y el costo asignado a cada plantel. Al correlacionar el presupuesto público recibido por el colegio y el costo por alumno con las tasas de eficiencia global y promoción, se aprecian correlaciones negativas. Esto puede interpretarse como que aquellos planteles en que la eficiencia y la tasa de promoción es mayor reciben menor asignación o, por otro lado, que el desempeño del sistema no tiene relación con el recurso público recibido. Igualmente otros indicadores de eficiencia externa tales como la tasa de sobrevivencia<sup>10</sup>, no tienen relación significativa con la asignación (cuadro 6).

10 De acuerdo a Ponce (2000b: 4) La tasa de supervivencia por grado "se refiere al porcentaje, respecto del total de alumnos/as que pertenecen a una cohorte escolar y han alcanzado los sucesivos grados (tomando en cuenta a los repetidores), para el número de alumnos/as que inició la cohorte". El coeficiente de eficiencia "resume las consecuencias de la deserción y la repitencia en la producción de graduados de un determinado nivel escolar en la cohorte analizada. Para su cálculo se divide el número ideal de años por alumno requeridos para culminar exitosamente un determinado nivel educativo, para el número real de años por alumno requeridos para graduar a una cohorte en un nivel determinado"

Cuadro 6

**Correlaciones entre el costo por alumno y la eficiencia (bachillerato en ciencias)**

		Correlations						
		COSTALU2	PRESTOT	ALU_PROF	EFICFT	PRMP36T	REP3T	SWFT
Pearson Correlation	COSTALU2	1,000	,397**	-,141**	-,082**	-,055**	-,005	-,02
	PRESTOT	,397**	1,000	,214**	-,092	,030	-,008	-,04
	ALU_PROF	-,141**	,214**	1,000	-,40	,091**	,022	,03
	PRMP36T	-,55**	,030	,091**	,855**	1,000	,090**	,41
	SWFT	-,028	-,043	-,030	,532**	,414**	,349**	1,00
Sig. (2-tailed)	COSTALU2	,	,000	,000	,004	,005	,868	,32
	PRESTOT	,000	,	,000	,001	,127	,788	,12
	ALU_PROF	,000	,000	,	,154	,000	,438	,28
	EFICFT	,004	,001	,154	,	,000	,000	,00
	PRMP36T	,005	,127	,000	,000	,	,001	,00
	REP3T	,868	,788	,438	,000	,001	,	,00
	SWFT	,320	,127	,286	,000	,000	,000	

\*\* Correlation is significant at the 0,01 level (2-tailed)  
 Nota: Costalu2: Asignación por alumno; prestot: asignación por plantel;  
 efict: tasa de eficiencia global; prmp36t= tasa de promoción del bachillerato  
 Fuente: SINEC 2000

Las asignaciones por localidad tampoco guardan criterio alguno de focalización. Los cantones con mayor presupuesto por alumno son sencillamente aquellos que tienen menos alumnos, es decir, la asignación tiende a ser independiente del número de beneficiarios (los cantones que mayores asignaciones tienen por alumno corresponden a zonas fronterizas del sur, y del norte de la Amazonía, donde se encuentra una mayor dispersión de población y menores tasa de matrícula).

## La oferta educativa para la secundaria <sup>11</sup>

### *Planteles, profesores y alumnos*

En el Ecuador operan 3.486 establecimientos en que se imparte educación secundaria (tres años de básica y tres años del ciclo diversificado), la mayor parte de los cuales imparte el bachillerato en ciencias. Un 8% de establecimientos son institutos técnicos. La descripción estadística que se realiza en este capítulo excluye a estos últimos.

El cuadro 7 proporciona una visión de conjunto sobre algunas características del subsector. A diferencia de lo que sucede con la educación primaria, predominantemente pública, la oferta de educación secundaria es diversificada e incluye la presencia del sector privado, especialmente en áreas urbanas. En el conjunto del país el 60.27% de los planteles son fiscales y el 39.5% privados laicos y religiosos. Si se observa la distribución por áreas urbanas y rurales, el panorama es distinto: el 48.25% de planteles son fiscales y el 51.49% privados religiosos y laicos. La situación es otra en las áreas rurales pues los planteles fiscales representan el 83.17% de los establecimientos.

Los establecimientos fiscales ocupan al 70.28% de profesores que enseñan en la secundaria. En el área rural este porcentaje es de 80.29%. El sector privado de la educación secundaria emplea en promedio 29.37% de los docentes. En las áreas urbanas el porcentaje se eleva al 31.97%. La importancia numérica de los establecimientos privados no se refleja en la

---

11 La fuente estadística principal para el análisis del bachillerato es el Sistema de Estadísticas Educativas del Ecuador, SINEC. Una evaluación del sistema realizada de forma independiente demostró que la información del SINEC tiene un aceptable nivel de confiabilidad. Una evaluación concluye que: "De los resultados presentados sobre matrícula por niveles, número de profesores y planteles, se puede concluir, en vista de la tendencia, que los datos son muy consistentes. Esta constatación se valida a través de la encuesta escolar de alerta temprana (EEAT) y la Encuesta de condiciones de vida de 1999, lo que lleva a concluir que incluso con un error del 2%, el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC) es un sistema muy confiable, que provee información estadística de excelente calidad, a pesar de las debilidades que presenta en otros aspectos". DYA, Evaluación de las condiciones del actual SINEC. MEC/BIRF Donación japonesa No 29608. Diciembre 2000. Lamentablemente la información del SINEC no permite, para un grupo de variables, discriminar en la secundaria, los tres primeros años, que a partir de la reforma pertenecen al ciclo básico, de los tres años siguientes que corresponden al ciclo diversificado o bachillerato.

matrícula. El 73% de los estudiantes secundarios asisten a establecimientos públicos, frente a un 26% que asiste a establecimiento privados religiosos y laicos, la mínima diferencia para completar el 100%, como en los casos anteriores corresponde a los establecimientos municipales.

Una primera conclusión es la presencia de nuevos oferentes de educación secundaria. Sin embargo, si bien se ha incrementado la presencia del sector privado en la oferta educativa, el sector público sigue siendo el principal oferente de servicios de educación en la secundaria. Los municipios son prestadores marginales de servicios.

Cuadro 7 Recursos de la educación secundaria						
Planteles por tipo según área 2001-2002						
	Urbana		Rural		Total de grupo	
	Número	% col.	Número	% col.	Número	% col.
Fiscal + Fiscomisional	1103	48,25%	998	83,17%	2101	60,27%
Municipal	6	0,26%	2	0,17%	8	0,23%
Particular	1177	51,49%	200	16,67%	1377	39,50%
<b>Total de grupo</b>	<b>2286</b>	<b>100,00%</b>	<b>1200</b>	<b>100,00%</b>	<b>3486</b>	<b>100,00%</b>
Profesores por tipo de plantel según zona 2001 - 2002						
	Urbana		Rural		Total de grupo	
	Profesores	% col.	Profesores	% col.	Profesores	% col.
Fiscal + Fiscomisional	43087	67,62%	13602	80,29%	56689	70,28%
Municipal	264	0,41%	15	0,09%	279	0,35%
Particular	20369	31,97%	3325	19,63%	23694	29,37%
<b>Total de grupo</b>	<b>63720</b>	<b>100,00%</b>	<b>16942</b>	<b>100,00%</b>	<b>80662</b>	<b>100,00%</b>
Alumnos por tipo de plantel según zona 2001 - 2002						
	Urbana		Rural		Total de grupo	
	Alumnos	% col.	Alumnos	% col.	Alumnos	% col.
Fiscal + Fiscomisional	597175	71,82%	119493	80,35%	716668	73,11%
Municipal	2135	0,26%	89	0,06%	2224	0,23%
Particular	232187	27,92%	29134	19,59%	261321	26,66%
<b>Total de grupo</b>	<b>831497</b>	<b>100,00%</b>	<b>148716</b>	<b>100,00%</b>	<b>980213</b>	<b>100,00%</b>
Fuente: SINEC, 2002 Estimación: FLACSO 2003						

## Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en Ecuador

Existen diferencias no sólo entre diversos tipos de establecimientos, sino al interior de los mismos. El colegio fiscal promedio tiene 27 profesores, 341 alumnos y 13 alumnos por profesor. Estas pueden considerarse relaciones recomendables para un buen aprendizaje. Sin embargo, existen establecimientos fiscales con 195 alumnos por aula y 141 alumnos por profesor que hacen imposible una educación de calidad, aunque este tipo de establecimientos son una minoría. El colegio particular tiene en promedio 17 profesores, 190 alumnos, 11 alumnos por profesor. Son en promedio colegios más pequeños que los colegios fiscales o públicos. También en este tipo de establecimientos se observa situaciones extremas (Cuadro 8). En los colegios fiscales también se observa diferencia entre aquellos ubicados en áreas urbanas y rurales. En los primeros existe 14 alumnos por profesor, frente 9 alumnos por profesor en las áreas rurales.

<b>Cuadro 8</b>			
<b>Estadísticas descriptivas de profesores, alumnos y alumnos por profesor período 2001 – 2002</b>			
	<b>Total Nacional 2001-2002</b>		
	<b>Profesores</b>	<b>Alumnos</b>	<b>Planteles</b>
<b>Fiscal + Fiscomisional</b>	56.689	716.668	2.101
<b>Municipal</b>	279	2.224	8
<b>Particular</b>	23.694	261.321	1.377
<b>Total de grupo</b>	<b>80.662</b>	<b>980.213</b>	<b>3.486</b>
	<b>Alumnos/ profesor</b>	<b>Alumnos/ plantel</b>	<b>Profesor/ plantel</b>
<b>Fiscal + Fiscomisional</b>	13	341	27
<b>Municipal</b>	8	278	35
<b>Particular</b>	11	190	17
<b>Total de grupo</b>	<b>12</b>	<b>281</b>	<b>23</b>
Fuente: SINEC, 2000			

A pesar de esas diferencias se puede afirmar que en conjunto y con relación a estos dos indicadores de la oferta, alumnos por profesor y alumnos por plantel, la situación es más que aceptable. En el año 2000 el 58.5% de establecimientos secundarios tuvieron una relación de menos de 10 alumnos por profesor y el 94.7% menos de 19 alumnos por profesor. En los colegios fiscales el 80.5% de establecimientos tiene una relación de menos de 19 alumnos por profesor. En las áreas rurales el 73.7% de establecimientos tienen menos de 10 alumnos por profesor. En la secundaria no existe un problema de déficit de profesores, contrariamente se estarían subutilizado los recursos docentes (cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Tipos de planteles según alumnos por profesor,**  
**áreas urbana y rural. 1999- 2000**

Alumnos por profesor	Fiscal		Fisco Misional		Municip.	Particular Religioso		Particular Laico		Total
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Menos de 10 alumnos	37.73	73.72	38.27	82.14		29.44	45.00	69.97	81.25	58.53
10 a 19 alumnos	52.84	24.21	58.02	17.86	100.00	60.28	55.00	25.85	17.19	36.24
20 a 29 alumnos	7.07	1.34	3.70			8.88		2.63	1.56	3.87
30 a 39 alumnos	1.53	0.37				1.40		1.08		0.90
40 a 49 alumnos	0.42	0.37						0.15		0.26
Más de 50 alumnos	0.42							0.31		0.19
Total de tabla	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: SINEC, 2000

Al igual que para el caso del presupuesto por alumno, la asignación de estos recursos en términos de las necesidades por parte de la población tiende a ser regresiva. Los mayores costos por alumno, es decir la mayor asignación de recursos está dirigida hacia donde existen menos alumnos por aula y por profesor. Al parecer se estaría financiando una oferta que no está utilizada a su máxima capacidad (cuadros 10 y 11)

**Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en Ecuador**

**Cuadro 10 - Alumnos por profesor agregado\*  
quintiles costo por alumno Crosstabulation**

% within quintiles costo por alumno							
		Quintiles inversión pública por alumno					
		1,00	2,00	3,00	4,00	5,00	Total
Alumnos por profesor agregado	Menos de 10 alumnos por profesor	27,4%	8,0%	53,3%	84,1%	85,3%	51,06%
	10 a 19 alumnos por profesor	50,0%	88,1%	44,9%	14,4%	13,2%	42,2%
	20 a 29 alumnos por profesor	20,2%	3,0%	1,2%	,9%	1,2%	5,3%
	30 a 39 alumnos por profesor	1,8%		,3%	,6%		,5%
	40 a 49 alumnos por profesor	,6%	,6%			,3%	,3%
	Mas de 50 alumnos por profesor		,3%	,3%			,1%
<b>Total</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SINEC, Ministerio de Finanzas



Cuadro 11 - Alumnos por aula agregado* quintiles costo por alumno Crosstabulation							
% within quintiles costo por alumno							
		Quintiles inversión pública por alumno					
		1,00	2,00	3,00	4,00	5,00	Total
Alumnos por aula	Menos de 10 alumnos por aula	10,6%	1,8%	5,8%	30,0%	52,1%	20,1%
	10 a 19 alumnos por aula	21,2%	20,5%	63,6%	55,0%	35,6%	39,1%
	20 a 29 alumnos por aula	22,4%	36,0	20,9%	11,4%	6,9	19,5%
	30 a 39 alumnos por profesor	20,3%	21,7	5,5%	1,8%	3,3	10,5%
	40 a 49 alumnos por aula	9,7%	7,1%	1,5	,9	1,2%	4,1%
	Mas de 50 alumnos por aula	15,8	12,8%	2,7%	,9	,9	6,6%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: SINEC, Ministerio de Finanzas

Igualmente, de acuerdo al índice de incidencia de la pobreza, al quintil más pobre de ingresos corresponden indicadores muy bajos de número de alumnos por profesor. El 78% de los planteles ubicados en estas zonas tienen en promedio menos de 10 alumnos por profesor. Este indicador puede encerrar al menos dos interpretaciones: primero, que hay disponibilidad de oferta educativa en términos de cantidad de recursos físicos y humanos; segundo, que los bajos niveles de acceso en estas zonas al colegio se deben a razones que se relacionan más con otro tipo de incentivos/desincentivos que con acceso físico al servicio.

En cuanto a la infraestructura, en el año 2000 el 80% de establecimientos fiscales eran propietarios de los locales, en el caso de los privados laicos, el porcentaje se reduce a 49.4%. Los planteles ofrecían servicios en cuatro modalidades: matutinas, vespertinas, nocturnas y

doble, que es una combinación de modalidades. El 54% de todos los planteles ofrecían una sola jornada durante la mañana y un 19.8% jornadas nocturnas. Lo que quiere decir que cerca de la mitad de la infraestructura educativa del nivel secundario del país estaba utilizada sólo una parte del tiempo. Adicionalmente existe una relación alumno por aula que corrobora la existencia de una capacidad subutilizada en los planteles secundarios: 29% de planteles tenía menos de 10 alumnos por aula. En los planteles fiscales de áreas rurales el porcentaje alcanza el 32%. El 48.8% de planteles fiscales ubicados en áreas urbanas tenían una relación de menos de 19 alumnos por aula.

Lamentablemente no se dispone de estadísticas sobre la condición de la infraestructura y el equipamiento de los planteles secundarios. Sin embargo es un hecho conocido que colegios fiscales importantes, ubicados en capitales de provincia tienen serios problemas por el deterioro de la infraestructura física y la falta de equipos y laboratorios, basta citar un ejemplo, el Colegio Benigno Malo, con 1.446 alumnos, el más grande de la ciudad de Cuenca y del la región austral del país, en el año 2001 no tenía una sola computadora conectada a servicio de internet para uso de estudiantes y profesores<sup>12</sup>. Un estudio realizado por el SINEC y UNICEF sobre una muestra de escuelas a nivel nacional demostró que incluso en áreas urbanas existían planteles sin servicios básicos y acceso a medios de comunicación. La situación era mucho más grave en áreas rurales.

---

12 Entrevista al Rector, Cuenca 26 de octubre 2001.

**Cuadro 12**  
**Tipos de planteles según alumnos por aula,**  
**áreas urbana y rural. 1999- 2000**

Alumnos por aula	Fiscal		Fisco misional		Municip.	Particular religioso		Particular laico		Total
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Menos de 10 alumnos	11.87	32.20	13.75	39.29		12.15	25.00	48.76	51.16	29.47
10 a 19 alumnos	37.01	48.17	28.75	35.71	25.00	34.11	45.00	33.28	34.11	38.95
20 a 29 alumnos	27.09	12.32	35.00	25.00	50.00	35.98	20.00	12.54	10.08	19.08
30 a 39 alumnos	14.80	4.51	15.00		25.00	14.49	5.00	3.10	1.55	7.90
40 a 49 alumnos	4.75	1.34	3.75			1.87	5.00	1.24	1.55	2.37
Más de 50 alumnos	4.47	1.46	3.75			1.40		1.08	1.55	2.22
Total de tabla	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: SINEC, 2000

Elaboración: Estudio Sectorial

### *Maestros*<sup>13</sup>

Para el año 2000, los docentes que trabajan en la secundaria tenían en promedio quince años de experiencia en el magisterio. Se observan algunas tendencias si se analiza la información según el sexo de los docentes, el área en que trabajan y el tipo de establecimiento. En las áreas urbanas es mayor el número de docentes, hombres y mujeres, con más de 20 años de experiencia. En las áreas rurales, el 40% de docentes hombres y 49% de docentes mujeres tienen menos de diez años de experiencia. Los maestros con más experiencia y más edad se tienden a concentrar en las zonas urbanas, en tanto que los con menor experiencia y más jóvenes (especialmente mujeres) imparten docencia en establecimientos de áreas rurales (Cuadro 13).

13 Para este capítulo se utilizó información de 46.800 maestros de secundaria sobre los que el SINEC tiene información actualizada de sus estudios.

**Cuadro 13**  
**Años de experiencia de los docentes de secundaria según sexo**

	Hombre			Mujer			Total General	
	Urbana	Rural	Total de grupo	Urbana	Rural	Total de grupo	% col.	% acumulado
	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.		
Menos de 5	14.07	19.28	15.26	16.24	23.41	17.74	16.47	16.47
5 a 9	15.70	20.76	16.85	17.22	25.62	18.97	17.89	34.35
10 a 14	16.11	21.59	17.36	17.85	21.24	18.56	17.95	52.30
15 a 19	15.33	17.87	15.91	16.04	15.18	15.86	15.89	68.18
20 a 24	15.31	11.72	14.49	13.83	9.36	12.90	13.72	81.90
Más de 25	23.48	8.78	20.12	18.82	5.19	15.97	18.10	100.00
Total de grupo	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

Fuente: SINEC 2000

Los maestros con más experiencia son además aquellos que tienen estudios universitarios en docencia. Más del 40% de maestros con experiencia superior a los 20 años tienen un título universitario docente, frente a un 20.7% de aquellos con menos de cinco años de experiencia. Entre los que poseen menos experiencia, es decir con menos años de enrolamiento en el magisterio, predominan aquellos que tienen título de un instituto pedagógico y bachilleres no docentes. Menos del uno por ciento de maestros tienen estudios de post grado (Cuadro 14). La información disponible sugiere, por una parte una pérdida de calidad del enrolamiento de docentes para la secundaria, que podría estar asociado al deterioro de la carrera docente y a la falta de incentivos para atraer a profesionales mejor formados; y por otra parte, que el mejoramiento en la formación de los docentes se produce durante el ejercicio de la carrera.

Cuadro 14

## Estudios realizados por docentes de secundaria según años de experiencia

Estudios realizados de grupo	Años de experiencia en el magisterio						Total
	Menos de 5	5 a 9	10 a 14	15 a 19	20 a 24	Más de 25	
% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Universitario docente	20.74	27.67	28.80	33.14	42.59	47.58	33.15
Instituto Pedagógico	27.37	33.95	32.06	26.54	19.80	14.32	25.93
No docente bachiller	22.75	14.76	16.59	17.40	15.10	11.04	16.23
Universitario no docente	12.10	10.60	13.45	15.81	14.89	16.39	13.80
Técnico superior no docente	10.17	6.93	2.31	0.91	0.53	0.35	3.63
Bachiller docente	0.63	0.80	1.45	1.93	3.27	6.73	2.45
Egresado docente	2.27	2.41	2.90	1.94	1.78	1.07	2.08
Egresado no docente	3.05	2.25	1.91	1.68	1.33	1.14	1.91
Sin título	0.65	0.44	0.38	0.37	0.32	0.52	0.45
Postgrado docente	0.15	0.15	0.11	0.19	0.29	0.75	0.27
Postgrado no docente	0.12	0.05	0.05	0.10	0.10	0.11	0.09
Total de grupo	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: SINEC 2000

El 48.5% de docentes que trabajaban en establecimientos fiscales tenían título universitario (35.4% universitario docente y 13.8% universitario no docente). En los colegios particulares laicos el 37% de docentes tenían título universitario. Es fuerte la presencia de bachilleres y titulados en los institutos pedagógicos. En las áreas urbanas existe una mayor proporción de docentes, hombres y mujeres, con formación universitaria en comparación con las áreas rurales. En estas últimas es marcada la presencia de bachilleres no docentes y bachilleres docentes. Lo que indica que los docentes menos formados van hacia los establecimientos de las áreas rurales.

Al respecto, cabe señalar que no existen evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación sobre el desempeño de los maestros. Por otra parte, no se observa en la normativa administrativa de los recursos humanos del Ministerio un esquema de incentivos directos a este desempeño. Sin embargo, se pueden detectar algunos incentivos financieros indirectos

que afectan el comportamiento de la demanda<sup>14</sup>, así como de los prestadores<sup>15</sup> de los servicios.

La relación de trabajo de los profesores se da a través de nombramientos de duración indefinida, sus salarios varían de acuerdo con la Ley de Carrera Docente y de Escalafón del Magisterio Nacional reciben incentivos debidos al tipo de establecimiento en que prestan sus servicios<sup>16</sup> y al tipo de localización geográfica<sup>17</sup>, las promociones se deben a derechos adquiridos de manera periódica<sup>18</sup> y sobre la base de la consecución de logros adicionales en su formación y, al igual que los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, tienen acceso a algunos derechos personales<sup>19</sup> así como a derechos específicos por su calidad de profesores<sup>20</sup>.

- 14 Por ejemplo, el acceso a servicios según calidad y localización de los mismos, determinados por los costos para el usuario.
- 15 Por ejemplo, los prestadores reaccionan de diferente manera frente a financiamientos específicos por parte de los padres de familia.
- 16 Los profesores que trabajan en Colegios Experimentales, Institutos Normales, Institutos Superiores, reciben el 160% sobre el salario funcional.
- 17 Los profesores que laboran en el sector rural o en zonas fronterizas reciben el 110% del salario funcional y aquellos que lo hacen en la región insular el 160% según se prevé en la Ley de Régimen Especial para la provincia de Galápagos.
- 18 Subsidios por antigüedad y ascensos de categoría escalafonaria cada cuatro años para aquellos que laboran en el sector urbano y cada tres años para aquellos que lo hacen en el sector rural, fronterizo o insular.
- 19 Licencias en caso sueldo por enfermedad o calamidad doméstica, subsidios familiares según la composición de sus hogares.
- 20 Cada maestro tiene derecho a comisión de servicio con sueldo para perfeccionamiento académico en el exterior y con sueldo completo para perfeccionamiento docente. Se efectúan estímulos a los docentes que el 13 de abril de cada año, día del maestro, cumplan veinticinco años de servicio. Las Comisiones Provinciales de Defensa Profesional pueden solicitar algunos estímulos para los docentes: a) mención honorífica y una bonificación económica equivalente a dos sueldos básicos del Magisterio por cumplir veinte y cinco años de servicio; b) al profesional que se acoja a la jubilación se le otorga la condecoración al mérito educativo, bonificación económica equivalente a 5 sueldos básicos del Magisterio y licencia con sueldo por sesenta días para los tramites correspondientes; c) a quienes produzcan una obra pedagógica, científica o técnica que hubiera merecido especial recomendación por parte de la comisión de defensa profesional, tendrán derecho a condecoración y bonificación equivalente a cinco sueldos del magisterio nacional.

## La demanda por secundaria

### *Las condiciones demográficas y económicas<sup>21</sup>*

La demanda por educación secundaria se concentra en la educación pública. En el año lectivo 2001 – 2002, el 73.11% de los estudiantes asisten a colegios públicos. Los hogares de aquellos/as jóvenes en edad de estudiar pero que no asisten a la secundaria se caracterizan por contar con un ingreso familiar promedio de US\$200 por mes (a precios de 1999) y un ingreso per cápita de US\$32. El promedio educacional de estas familias<sup>22</sup> es bajo; no llega a completar la primaria. Se trata de familias que tienden a ubicarse en el sector rural (el 44.6% vive en la sierra rural y el 26% en la costa rural); usualmente propietarias de tierras o pequeñas fincas, con un tamaño promedio de 7 miembros. Se ubican en zonas de bajo desarrollo, con condiciones de baja calidad de vivienda (cantones con 40% promedio de viviendas inadecuadas<sup>23</sup>).

Los jóvenes que no asisten al colegio tienen una edad promedio de 15 años, lo que indica que la deserción sucede antes de ingresar y en los primeros años del bachillerato. Los mayores problemas de acceso se presentan en el caso de las mujeres de la sierra rural (66.7% de no matriculadas) y los hombres en la costa rural (65% de no matriculados). Esto indica diferentes dinámicas internas de género en las decisiones de escolaridad dentro de los hogares, y por lo tanto diferentes determinantes de la decisión de no matrícula para ambos casos. A nivel urbano no se presentan grandes diferencias de género, y las tasas de matrícula son sustancialmente mayores.

---

21 Este análisis ha sido hecho a las personas que están en edad de estudiar la secundaria, que hayan terminado la primaria.

22 Se refiere al promedio de escolaridad de las personas mayores a 24 años que viven en el hogar.

23 El índice de vivienda adecuada es la combinación lineal de los indicadores de agua potable, alcantarillado, recolección de basura, electricidad, paredes adecuadas, piso adecuado, servicio higiénico exclusivo, y no hacinamiento. Este índice está en una escala de 0 a 100 puntos, valores mayores indican mejores condiciones habitacionales (INFOPLAN 2000).

Cuadro 15 Demanda por zona y sexo			
		Matriculados en secundaria	No matriculados secundaria
Costa Urbana	Hombre	78%	22%
	Mujer	81%	19%
	Total	79%	21%
Costa Rural	Hombre	36%	64%
	Mujer	46%	54%
	Total	40%	60%
Sierra Urbana	Hombre	83%	17%
	Mujer	80%	20%
	Total	81%	19%
Sierra Rural	Hombre	44%	56%
	Mujer	33%	67%
	Total	39%	61%
Fuente: ECV 1999			

La condición étnica (para cuya descripción se utiliza como proxy el lenguaje) explica la falta de acceso en otra dimensión. La muestra de la ECV no puede captar de manera explícita a las personas de lengua quichua únicamente; no obstante, la brecha de acceso entre personas que hablan únicamente español y aquellas que hablan también quichua es muy marcada, en especial en el sector rural, donde el 75% de la muestra en edad de estudiar no estaba matriculado en la secundaria en 1999.



		Matriculados en secundaria	No matriculados secundaria
Rural	Sólo español	41%	59%
	Quichua y español	25%	75%
	Español y otro	54%	46%
	Total	40%	60%
Urbano	Sólo español	81%	19%
	Español y quichua	33%	67%
	Español y otro	100%	0%
	Otros	0%	100%
	Total	81%	19%

Fuente: ECV 1999

Los/as jóvenes enrolados en la secundaria pública, pertenecen a hogares que se ubican en la media de ingresos de la muestra utilizada para la ECV 99. No obstante, las condiciones de vivienda de estos hogares son sustancialmente mejores que el promedio. La escolaridad promedio de estos hogares es dos años mayor que para el caso anterior (7 años).

Las diferencias económicas más marcadas se encuentran en los hogares de estudiantes que asisten a la secundaria privada. El ingreso familiar es una vez y media mayor al de los hogares con estudiantes en secundaria pública y el ingreso per cápita es el doble. De igual forma, la escolaridad promedio de estos hogares llega a la secundaria, aunque en promedio no la supera.

### *Nivel educativo de los padres y madres, y antecedentes familiares*

El nivel educativo general de la familia es un factor importante en la decisión de asistencia o no a clases. Generalmente, a más bajos niveles de educación de los padres mayor será la probabilidad de que sus hijos e hijas no se matriculen a medida que avanza el nivel de enseñanza. Adicionalmente, por lo general la educación privada de los padres está asociada con educación privada de los hijos e hijas.

En este contexto, algunos indicadores merecen ser analizados: niveles primarios de las madres están asociados con que los hijos/as asistan a educación pública en general, y la carencia de educación de las madres está fuertemente asociada con la no matrícula de los hijos e hijas, en especial en el sector rural, donde el 34.4% de los casos en que la madre no tiene educación resultan en la no matrícula de los hijos.

Sobre la educación de la madre existe en general una menor claridad y mayor nivel de desinformación en la ECV. No obstante, la brecha entre hogares con madres que han alcanzado la secundaria frente a aquellos con ninguna instrucción o nivel primario es muy importante; el nivel de no matrícula cuando las madres no tienen instrucción se reduce de 80% a 30% cuando hay instrucción secundaria. Igualmente, el 83% de los hogares con madres en secundaria tienen hijos matriculados en la secundaria, frente al 70% para el caso de padres en secundaria en el sector rural. A nivel urbano, igualmente influye la no instrucción de la madre, pero en mayor grado que la del padre; 8.5 de cada 10 jóvenes en edad de estudiar la secundaria no se encuentran matriculados si su madre no tiene instrucción.

		Matriculados	No matriculados
rural	Primario	29%	71%
	Secundario	69%	31%
	Superior	50%	50%
	Ninguno	19%	81%
	no sabe	16%	84%
	Total	29%	71%
urbano	Primario	54%	46%
	Secundario	83%	15%
	Superior	93%	7%
	Ninguno	17%	83%
	no sabe	41%	59%
	Total	59%	41%

Fuente: ECV 1999

Otra variable que influye de manera importante en el consumo de educación secundaria por parte de los jóvenes es la actividad a la que se dedica la madre. Únicamente en los casos en que la madre es patrona o empleada (pública o privada) la proporción de matriculados es mayor que la de no matriculados. En el caso de que la madre sea trabajadora por cuenta propia los casos de no matriculados se aproximan a los de matriculados. Los casos de mayor incidencia de no matrícula son aquellos en que las madres son peonas, trabajadoras de finca y empleadas domésticas, en que la no matrícula supera en 3 veces la matrícula.

La educación del padre explica el comportamiento de la demanda en mayor medida en el sector rural, en especial cuando el padre presenta bajos niveles educativos. La relación entre no matriculados y matriculados es de 2 a 1 cuando el padre tiene educación primaria y de casi 5 a 1 cuando no tiene instrucción. Para el sector rural, únicamente impacta la no instrucción, con una relación de 2 a 1 entre no matriculado y matriculado.

El hecho de que el padre de familia viva en el hogar también está relacionado con el nivel de demanda. El 67% de los hogares en que el padre está ausente tiene hijos que no se matricularon en la secundaria, en el sector rural. La relación cambia de sentido en el sector urbano, en donde la presencia del padre no afecta a la condición de no matrícula. Este hecho se da a pesar de que existe menor "ausencia" de padres en el sector rural.

Cuadro 18			
Demanda según presencia del padre en el hogar			
		Matriculados en secundaria	No matriculados secundaria
rural	Padre presente	41%	59%
	Padre ausente	36%	64%
	Total	40%	60%
urbano	Padre presente	87%	13%
	Padre ausente	68%	32%
	Total	81%	19%

Fuente: ECV 1999

*El costo y calidad de la educación*

El costo directo mensual por alumno de la educación secundaria para el sector privado en el año 2000 fue de US\$ 30,36 y para el sector público es de US\$ 7,70. Si a este último valor se le añade el costo público promedio de US\$26,00 por mes, da un total de US\$33,70 para la educación pública, que supera al costo privado. El aporte privado por alumno para la secundaria pública mantiene cierta consistencia con el nivel de ingresos de las familias; no obstante, en general los mayores costos no corresponden a familias de mayores ingresos. Esto repercute en un gran esfuerzo hecho por la familia para educar a sus hijos en la secundaria pública, como se verá más adelante.

Cuadro 19 Costos privados por alumno por quintiles de ingreso					
Costo por alumno	Quintil de Ingreso				
	1	2	3	4	5
Hasta US\$ 5	24%	21%	24%	15%	16%
Entre \$5 y \$10	20%	19%	17%	25%	19%
Entre \$10 y \$20	21%	15%	15%	22%	27%
entre \$20 y \$40	8%	21%	11%	30%	30%
Entre \$40 y \$60	17%	0%	33%	33%	17%
	21%	19%	19%	21%	20%

Fuente: ECV 1999

Al comparar el costo de educación con el ingreso per cápita, los datos de la ECV muestran que el costo directo asociado con la educación pública en secundaria es 3 veces mayor que para la primaria. Es más, la proporción del ingreso per cápita gastado en educación secundaria pública es mayor que en cualquier otra opción educativa<sup>24</sup>. Este hecho puede expli-

24 Se debe realizar una observación respecto al método de análisis utilizado. El ingreso per cápita utilizado para el análisis fue calculado como el ingreso de cada hogar dividido para el número de personas del hogar. No existen estudios a nivel agregado sobre la distribución efectiva de los ingresos al interior de las familias, aunque es conocido que ésta no necesariamente es equitativa.

car de alguna manera la no matrícula en este sector. Otro hecho importante es que no existe gran diferencia en estos costos entre la primaria y la secundaria privada, lo cual indica que el “esfuerzo” relativo que realiza la familia para que sus hijos/as asistan a la secundaria no cambia mucho, fuera de que la proporción del ingreso familiar total utilizada en gastos de educación siempre sea mayor para cualquier opción privada.

Cuadro 20 Costos privados relativos de la educación				
		Pública	Privada	Total
Costo directo de educación por alumno, como proporción del ingreso per-cápita	Primaria	27%	44%	29%
	Secundaria	61%	41%	32%
Proporción del ingreso familiar utilizada en gasto educativo	Primaria	5%	9%	4%
	Secundaria	7%	11%	6%
Fuente: Salazar, PD, Ecuador: demand functions for primary and secondary education				

En el estudio de Salazar<sup>25</sup> sobre determinantes de la demanda por educación, para asignar un indicador de calidad a cada hogar se analizaron los años de “desvío” de la edad ideal<sup>26</sup>. La ECV muestra que la calidad parece ser un referente importante en la decisión de matricularse en la secundaria; no obstante, estos indicadores aparecen de manera más acentuada para la educación privada. De acuerdo a este estudio, el efecto marginal de este indicador de calidad en la demanda es muy importante para la decisión de no matricularse, así como para la decisión de matricula en la secundaria pública, lo cual es comprensible dado el esfuerzo económico que las familias de bajos recursos hacen para mantener a sus hijos enrolados, para el caso de los colegios públicos.

25 Salazar, Pablo (2001), Demand Functions for primary and secondary education in Ecuador, Univ. of York (no publicado).

26  $(\text{Año que cursa} + 6) / \text{edad} * 100$

### **Eficiencia externa: resultados directos**

De acuerdo a la teoría, los resultados educacionales provienen de varias fuentes: la educación formal es una de ellas, la habilidad natural es otra, los antecedentes y educación familiar son factores críticos, y por cierto la situación de carencia, pobreza o exclusión infantil o juvenil es también importante.

Por el lado de la educación formal, los resultados se reflejan en la eficiencia y equidad. La equidad está relacionada con la distribución de estos resultados, por ejemplo si la población pobre está asociada con peores resultados y por ende peores ingresos. Para el caso de la educación se utiliza el concepto de equidad de oportunidad, es decir, que todas aquellas personas que deseen hacerlo puedan acceder, y sobre todo que si dos personas tienen iguales habilidades y preferencias, reciban igual educación independiente de otros aspectos, como el ingreso (Barr, 1998).

La eficiencia puede ser considerada en dos aspectos: eficiencia interna y eficiencia externa. Esta última hace referencia a la asignación de recursos hacia la producción de los servicios que provean del capital humano que permita a los individuos participar en las sociedades de las que provienen. En términos más estrictamente económicos el concepto engloba aspectos como los presupuestos dedicados a la educación y la división de estos entre los diferentes niveles y tipos de educación de acuerdo a las necesidades y demandas. En su sentido más global, la eficiencia tiene que ver con utilizar adecuadamente los recursos hoy (eficiencia estática) y usarlos para promover crecimiento económico (eficiencia dinámica) local o nacional. En un ambiente de recursos limitados, la ineficiencia significa probable exclusión y mayor inequidad; mientras que en un ambiente de recursos superavitarios, representa un alto costo de oportunidad para otras actividades, ya que la educación ineficiente se mantiene a expensas de otros gastos sociales que pueden también ser prioritarios. Para la medición de la eficiencia externa se analiza el logro de los objetivos (en especial de cobertura) con un monto dado de recursos. Por ello, la repitencia y la deserción en el sistema representan las más comunes medidas de la eficiencia, además de medidas más complejas tales como las tasas globales de eficiencia que fueron explicadas anteriormente.

La eficiencia interna tiene que ver con la manera en que el servicio de la educación es gestionado y administrado. Adicionalmente, tiene que ver con los procesos internos, el uso y asignación de los recursos, el financiamiento y la gestión misma del servicio, así como los arreglos interinstitucionales óptimos para el funcionamiento e interacción de los diversos actores del sector. No representa un indicador de resultado pero sí de calidad.

### *Matrícula y promoción*

Como se mencionó anteriormente, la matrícula secundaria en Ecuador casi se ha duplicado durante las últimas dos décadas. No obstante, aún se mantiene fuera del sistema una alta proporción de personas que han terminado la primaria o no han terminado la secundaria, ya sea en edad o no de estudiar en este nivel. La tasa global de matrícula en secundaria es de 65% y la tasa neta de 44.6%<sup>27</sup>. Anualmente se matriculan más o menos el doble de estudiantes en la primaria, a pesar de que, tal como se analizó antes, existe una buena cobertura de recursos físicos y humanos para este nivel educativo. En los planteles secundarios públicos, 40 de cada 100 estudiantes son promovidos a los niveles consecutivos sin retirarse o repetir el año. En los colegios particulares, la promoción es mayor, 70 de cada 100 en promedio. De acuerdo al SIISE 2000, el 30% de quienes debían finalizar la primaria en este año no lo hicieron; de este 70% promovido, alrededor de un 28% no finalizaron el ciclo básico; esto explica en gran parte la disminución del número de personas que pasan de primaria a secundaria.

---

27 SIISE 3.5, Censo de población y vivienda INEC, 2001.

Cuadro 21 Estudiantes matriculados/as por niveles				
Año	Nivel	Matriculados total	Matriculados en edad	Población en edad
1995	Primaria	1.750.332	1.408.063	1.581.212
	Secundaria	1.011.807	781.990	1.581.255
1998	Primaria	1.720.633	1.436.929	1.607.032
	Secundaria	980.329	841.726	1.591.872
1999	Primaria	1.659.739	1.380.776	1.529.896
	Secundaria	937.656	728.937	1.417.205
2001	Primaria	2.060.327	1.477.885	1.639.528
	Secundaria	1.012.223	694.314	1.556.383

Fuente: SIISE 2000 – SIISE 2002  
Elaboración: estudio sectorial - FLACSO

Además de la no matrícula o la deserción escolar, un fenómeno que impacta sobre la calidad final de los resultados educativos es la inestabilidad en la asistencia a clases; las razones para esto son diversas aunque una gran parte de ellas se relaciona con motivaciones de tipo económico; esto se puede observar al analizar la cantidad de días que los estudiantes dejaron de asistir a clases, diferenciándolos por quintil de ingreso; en promedio, en los jóvenes estudiantes pertenecientes al primer quintil no asistieron a clases 10 días durante el mes anterior al levantamiento de la ECV 99; en el quinto quintil este promedio es de 5 días.

### *Repitencia*

En el Ecuador, al igual que en toda América Latina, el principal problema que afecta la eficiencia del sistema educativo es la repitencia escolar. Para el caso del bachillerato en ciencias en el Ecuador, la tasa global de repitencia de la educación media fue de 3.9% para el año escolar 2001-2002.

Para el año 1999 en los colegios públicos la tasa de repitencia fue de 4.9% (20,000 alumnos por año) y en los privados 2.3% (2000 alumnos por año). Si se relacionan estos porcentajes con el costo por alumno en



dicho año, para el caso de los colegios públicos, esto representa una inversión perdida de fondos estatales de alrededor de US\$ 5.4 millones por año. Este costo tiene dos implicaciones; primero, se convierte inmediatamente en un ingreso disponible el momento en que la repitencia se reduce o elimina, reduciendo el déficit de recursos analizado anteriormente. Segundo, implica una liberación de recursos fiscales que pueden ser empleados en otros sectores o actividades públicos. Es decir, al eliminar la repitencia se propende hacia la eficiencia estática y dinámica, además de que se amplía la oferta de servicios hacia quienes están fuera del sistema educativo.

Además de estas consecuencias, la repitencia está relacionada con deserción y menor matrícula. Es decir, reducción de la cobertura del sistema, tanto como resultado de una decisión familiar, como a causa de restricciones y reglamentaciones propias de los colegios tales como la negación o condicionalidad de la matrícula a los/as estudiantes repetidores.

### *Indicadores compuestos*

Ponce (2000 a) estimó para la educación primaria la tasa de supervivencia, el coeficiente de eficiencia y los años requeridos por alumno para culminar la primaria, para los años lectivos 93-94 y 97-98.

Los resultados de los dos primeros indicadores muestran que hay un leve decremento de los dos indicadores en la cohorte, tanto en quinto, como en sexto grado. Por otro lado, si se compara los indicadores para los años 97/98-98/99, las escuelas fiscales tienen valores inferiores al promedio nacional en los dos grados, sin embargo, la diferencia frente al promedio nacional es significativamente más amplia de las escuelas rurales: diez puntos porcentuales en el primer indicador. Esta realidad no debe ser distinta en las escuelas urbanas dónde asisten los más pobres. Por último, si los resultados se comparan con el puntaje máximo posible, se concluye la baja eficiencia del sistema en su conjunto debido a la alta incidencia de deserción y bajo nivel de retención, como a los altos niveles de repitencia y deserción.

Bajo la misma metodología, aunque únicamente considerando el período 1999-2000, este estudio ha estimado tasas de eficiencia y supervivencia para la secundaria. La eficiencia global del sistema es de 78%; la tasa global de sobrevivencia 0.97.

Las mayores tasas de eficiencia global se dan en los colegios de jornada matutina. Un 20% de los colegios vespertinos o nocturnos presentan bajas tasas de desempeño.

Cuadro 22 Eficiencia por jornada		
Jornada	Sobrevivencia	Eficiencia global
Matutina	1,053	0,804
Vespertina	0,722	0,730
Doble	0,749	0,736
Nocturna	1,003	0,751
Total	0,965	0,775
Fuente: SINEC 1999-2000 Elaboración: estudio sectorial		

No existen marcadas diferencias entre los diferentes regímenes y su desempeño, en especial en los niveles más bajos. No obstante, cabe señalar que la eficiencia promedio es mayor en los sistemas de la costa.

Cuadro 23 Eficiencia por régimen		
Jornada	Sobrevivencia	Eficiencia global
Costa	1,120	0,798
Sierra	0,787	0,749
Total	0,965	0,775
Fuente: SINEC 1999-2000 Elaboración: estudio sectorial		

El sostenimiento también explica en parte la eficiencia. Se aprecia una mayor eficiencia en los planteles particulares y fiscomisionales frente a los fiscales. No obstante existe un importante porcentaje de colegios particulares laicos con bajas tasas de eficiencia.

Cuadro 24 Tasas de eficiencia externa del sistema secundario ecuatoriano		
Sostenimiento	Sobrevivencia	Eficiencia global
Fiscal	0,76	0,73
Fiscomisional	0,61	0,74
Particular	1,32	0,85
Total	0,97	0,78
Fuente: SINEC 1999-2000 Elaboración: estudio sectorial		

Otra medida de eficiencia se expresa en el total de alumnos/as que han salido del bachillerato (o se encuentran cursando el último año) en relación al número de alumnos/as que se matricularon en tercer curso hace 3 años (análisis de cohorte). Para 1999, la tasa de eficiencia global del bachillerato fue de alrededor de 68%. Un resultado interesante es que esta tasa se presenta mayor para las zonas rurales y para el caso de las mujeres, en ambas zonas. Las provincias que presentan indicadores más altos son El Oro, Loja, Cotopaxi y Guayas; de estas provincias, únicamente Loja recibe una inversión pública relativamente mayor por alumno matriculado. Esta misma tasa, referida a la educación básica es del 72%.

**Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en Ecuador**

<b>Cuadro 25</b>				
<b>Eficiencia por provincia</b>				
<b>Provincia</b>	<b>Rural</b>		<b>Urbano</b>	
	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Azuay	76,0%	84,4%	60,0%	77,0%
Bolívar	39,3%	57,4%	69,5%	80,0%
Cañar	45,0%	45,6%	57,4%	93,5%
Carchi	67,1%	63,9%	60,7%	77,2%
Chimborazo	68,6%	67,1%	64,3%	71,6%
Cotopaxi	82,0%	73,3%	63,5%	80,0%
El Oro	141,5%	87,6%	57,2%	75,5%
Esmeraldas	63,0%	60,6%	43,0%	48,9%
Galápagos			87,3%	56,2%
Guayas	68,8%	78,1%	66,9%	76,0%
Imbabura	76,7%	83,1%	62,2%	75,1%
Loja	64,0%	54,7%	96,2%	103,9%
Los Ríos	47,5%	72,1%	60,2%	74,3%
Manabí	63,3%	75,5%	56,8%	69,7%
Morona Santiago	57,9%	54,5%	51,7%	45,4%
Napo	46,5%	46,0%	56,8%	65,1%
Pastaza	97,2%	111,8%	58,9%	62,6%
Pichincha	70,4%	74,5%	52,5%	83,2%
Sucumbíos	91,7%	55,0%	66,7%	76,0%
Tungurahua	67,8%	73,1%	58,9%	77,6%
Zamora Chinchipe	72,5%	67,5%	58,2%	80,0%
Promedio	70,3%	69,3%	62,3%	73,8%
Dv. Std	0,223	0,158	0,114	0,133
Dv/Prom	0,317	0,228	0,183	0,180
Fuente: SIISE, 2000				

Finalmente, se observa una relación importante entre el nivel socioeconómico de las familias y los indicadores de eficiencia del sistema educativo (privado y público); a los quintiles de mayores ingresos corresponde una mejor calidad de la educación.

Cuadro 26 Eficiencia por quintil de pobreza		
Quintil pobreza(1)	Sobrevivencia	Eficiencia global
1	0,676	0,732
2	0,823	0,764
3	0,870	0,795
4	0,750	0,782
5	1,080	0,795
(1) Quintil 1: más pobre (método indirecto) Fuente: SINEC 2000, ECV 1999		

Es decir, al configurar un cierto perfil de características que pueden determinar una buena calidad (relativa) de educación secundaria en el Ecuador, se encuentra que el actual sistema educativo ofrece mayores posibilidades de eficiencia externa en jornadas diurnas, el régimen costa, los colegios particulares, las áreas urbanas y los sectores económicos de mayor ingreso. Esto permite dos reflexiones; por un lado, que se trata de un sistema poco equalizador, y por otro, que los resultados (al menos en términos de permanencia, repitencia y eficiencia del sistema) puede estar influenciada por el tipo de familias o personas que acceden a él. Es decir, que la calidad puede tener un componente de presión por demanda.

### *Logros académicos*

De acuerdo al estudio de Ponce (2000 b), a nivel del país, todas las calificaciones correspondientes a Lenguaje y Matemáticas, de los grados tercero, séptimo y décimo, descendieron en el 2000, con relación a las alcanzadas en 1996.

Además, dichas calificaciones, en los dos años, son bajas, pues, en 1996, el promedio más alto que se alcanza es de 12.9/20 (Lenguaje Décimo Grado); y, en el 2000, 11.7/20. En 1996, el promedio más bajo es de 7.2/20.00 (Matemáticas 7mo. Grado); y, en el 2000, 6.0/20 en Matemáticas, en los grados séptimo y décimo.

La situación aún más desalentadora cuando se observan los pobres resultados alcanzados por los estudiantes de los Centros Educativos Matrices (CEM), en 1998. El promedio más alto alcanzado es de 9.7/20 (Lenguaje 7mo. Grado) y el más bajo es de 5.3/20, en Matemáticas 7mo Grado. Esto implica que el resultado más elevado que alcanzaron los estudiantes ni siquiera llegó al 50% de la calificación prevista.

Se debe tomar en cuenta que los CEM son parte de los proyectos de mejoramiento de la educación básica. Se suponía que los CEM podían ser una especie de “punta de lanza” del proceso de reforma de la educación en el Ecuador; sin embargo, los bajos niveles de calificaciones alcanzadas por los estudiantes de dichos centros demuestran que tal suposición no existe.

Finalmente, comparando las calificaciones según el tipo de plantel, también se observa que los estudiantes obtuvieron mejores calificaciones en 1996. Adicionalmente, se debe mencionar que todas las calificaciones más elevadas en Lenguaje y Matemáticas, en todos los grados, corresponden a los planteles particulares urbanos (1996), mientras que las calificaciones con los menores valores pertenecen a los establecimientos rurales (2000). Se debe recordar que los mayores niveles de pobreza en el Ecuador se concentran en el área rural.

### **Los logros académicos en el bachillerato**

No se dispone de información sobre logros académicos en el bachillerato. La información de la pruebas de ingreso que aplican algunas universidades es heterogénea e impide tener un juicio sobre este tema. El Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos aplicó pruebas de destrezas de lenguaje y comunicación y matemáticas en el 10° de básica, que es el último grado antes del bachillerato. Es información que puede ser considerada como ‘proxi’ de lo que sucede en el bachillerato. Es altamente probable que en este nivel poco se pueda hacer para modificar o superar las deficiencias que en aspectos básicos del aprendizaje tienen los estudiantes.

### Lenguaje y comunicación

En lenguaje y comunicación, las notas nacionales promedio que alcanzaron los alumnos de colegios fiscales urbanos fue de 11.27 sobre 20, los de fiscales rurales 10.92 y los privados 13.63, puntajes bajos para alumnos a los que les falta tres años para concluir los estudios secundarios. En el nivel nacional el porcentaje de alumnos que dominaban destrezas en lenguaje y comunicación fluctuaba entre un 59% y un 32% (Cuadro 27). La destreza en que se observa el menor porcentaje de dominio es la identificación de argumentos que apoyan una tesis, que implica un determinado nivel de abstracción a partir de la lectura y que es una destreza básica para los niveles superiores de educación.

Destrezas	Inicio	Avance	Dominio
1.1 Identificar elementos explícitos del texto	30.3	37.3	42.3
1.2 Distinguir las principales acciones que arman el texto y el orden	22.5	22.3	55.0
2.1 Distinguir causa – efecto	24.8	23.8	51.3
2.2 Establecer analogías entre los elementos de un texto	21.5	20.3	58.1
2.3 Reconocer la tesis en un texto argumentativo	19.5	21.3	59.0
2.4 Identificar los argumentos que apoyan una tesis	38.0	29.9	32.0
3.1 Inferir el tema o la idea principal que plantea el texto	35.9	30.6	33.4
3.2 Inferir el significado de palabras y oraciones a partir del contexto	31.1	30.3	38.5
3.3 Inferir ideas, motivaciones o argumentos implícitos	26.5	27.2	46.2
3.4 Derivar conclusiones a partir del texto	21.7	23.3	54.8

Fuente: Grijalva, Martha, *Informe Técnico*, Cuarto Operativo Nacional de Medición de Logros académicos. Quito, marzo 2001

Las diferencias en términos de dominio de una destreza entre tipos de colegio es significativa, lo que refleja déficit de calidad mayores en los colegios públicos frente a los privados, por cierto, en un contexto de aprendizaje de baja calidad. En una destreza como la 2.2 “Establecer analogías entre los elementos de un texto”, el 73% de alumnos de colegios privados la domi-

nan frente al 51.7% de alumnos de colegios fiscales rurales y 55.0% de colegios fiscales urbanos. La diferencia porcentual entre alumnos de colegios fiscales urbanos y rurales que dominan una destreza es menor.

Cuadro 28 Porcentaje de alumnos del 10° grado con dominio de destrezas en lenguaje y comunicación, por tipo de colegio. Año 2000			
Destrezas (dominio)	Tipo de colegio		
	Fiscales		Particulares
	Urbano	Rural	
1.1 Identificar elementos explícitos del texto	37.7	36.5	56.4
1.2 Distinguir las principales acciones que arman el texto y el orden	50.5	49.8	71.2
2.1 Distinguir causa – efecto	48.0	44.1	67.7
2.2 Establecer analogías entre los elementos de un texto	55.0	51.7	73.2
2.3 Reconocer la tesis en un texto argumentativo	55.9	53.3	73.0
2.4 Identificar los argumentos que apoyan una tesis	28.6	27.2	45.5
3.1 Inferir el tema o la idea principal que plantea el texto	30.9	29.4	44.0
3.2 Inferir el significado de palabras y oraciones a partir del contexto	36.3	35.1	47.7
3.3 Inferir ideas, motivaciones o argumentos implícitos	43.4	40.5	59.6
3.4 Derivar conclusiones a partir del texto	52.3	48.9	67.9

Fuente: Grijalva, Martha, *Informe Técnico*, Cuarto Operativo Nacional de Medición de Logros académicos. Quito, marzo 2001

### Matemáticas

En matemáticas las calificaciones están bajo 10/20. En los colegios fiscales rurales es de 5.3, en los urbanos 5.9 y en los particulares 7.18. Matemáticas es otra de las áreas claves para los estudios superiores y para enfrentar el mundo laboral. En esta área de conocimiento es prácticamente imposible que el bachillerato permita a los alumnos superar problemas de formación básica. El dominio de destrezas básicas en este nivel de estudio es extremadamente bajo. El 68.6 por ciento de alumnos del 10° tienen una destreza inicial en resolver problemas con porcentajes, apenas el 9.3% la dominan. En los planteles rurales, el porcentaje de alumnos que dominan una destreza no supera el 23.8%, se trata de la destreza 4.1. Se



observan destrezas que son dominadas apenas por el 3.4% de los alumnos, como la 3.3. Estimar el resultado de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales y la potenciación (Cuadro 29).

El informe técnico sobre las pruebas en matemáticas concluye lo siguiente: "... el porcentaje de alumnos que dominan la destreza en cada año es notoriamente bajo, y que las destrezas más alcanzadas revelan que el aprendizaje se concentra en el nivel básicamente operativo, mientras que el aprendizaje menos consolidado y extendido es el relacionado con la resolución de problemas." El estudio recomienda a los maestros investigar "si el escaso dominio de la destreza para resolver problemas resulta explicable por una suma de desaciertos. En efecto, este dominio puede quedar comprometido si no se adquiere una comprensión conceptual y de procedimiento del número, de la numeración, de las operaciones y sus prioridades de ejecución; si lo aprendido en un conjunto numérico no se transfiere a otro más amplio; si no se introducen los procesos de estimación y aproximación de resultados; si no se favorecen los procesos de abstracción y generalización" (Grijalva, 2001:53).

## Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en Ecuador

**Cuadro 29**

**Porcentaje de alumnos del 10° grado por nivel de logro de destrezas en matemáticas. Año 2000**

Destrezas	Inicio	Avance	Dominio
1.1 Establecer la relación de igualdad o de orden entre dos números o en conjuntos	46.1	31.4	22.3
1.2 Completar un sucesión	67.3	20.7	11.9
2.1 Resolver ejercicios de proporcionalidad	48.5	35.1	16.3
2.2 Resolver problemas de proporcionalidad	58.6	25.5	15.8
2.3 Resolver problemas sobre porcentajes	68.5	22.1	9.3
3.1 Resolver ejercicios con operaciones combinadas	72.4	19.3	8.2
3.2 Resolver problemas que requieren la combinación de operaciones	80.5	14.3	5.0
3.3 Estimar el resultado de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales y la potenciación	80.0	15.2	4.7
4.1 Resolver ejercicios con una de las operaciones fundamentales entre expresiones algebraicas	46.8	22.2	30.8
4.2 Resolver ejercicios en los que se combinan las operaciones fundamentales entre expresiones algebraicas.	80.7	10.7	8.5
4.3 Descomponer una expresión algebraica en sus factores	48.1	23.2	28.6
4.4 Resolver ejercicios y problemas de ecuaciones de primer grado, de una variable y con coeficientes enteros	74.7	14.8	10.4
Fuente: Grijalva, Martha, <i>Informe Técnico</i> , Cuarto Operativo Nacional de Medición de Logros académicos. Quito, marzo 2001			

Cuadro 30 Porcentaje de alumnos del 10° grado con dominio de destrezas en matemáticas, por tipo de colegio. Año 2000			
Destrezas	Tipo de Colegio		
	Fiscales		Particulares
	Urbano	Rural	
1.1 Establecer la relación de igualdad o de orden entre dos números o en conjuntos	20.2	19.2	30.8
1.2 Completar un sucesión	10.1	8.2	30.7
2.1 Resolver ejercicios de proporcionalidad	17.0	13.2	18.9
2.2 Resolver problemas de proporcionalidad	14.4	12.9	22.6
2.3 Resolver problemas sobre porcentajes	8.4	7.7	13.3
3.1 Resolver ejercicios con operaciones combinadas	8.0	5.7	11.9
3.2 Resolver problemas que requieren la combinación de operaciones	4.6	3.9	7.4
3.3 Estimar el resultado de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales y la potenciación	4.2	3.4	7.4
4.1 Resolver ejercicios con una de las operaciones fundamentales entre expresiones algebraicas	30.4	23.8	41.3
4.2 Resolver ejercicios en los que se combinan las operaciones fundamentales entre expresiones algebraicas.	8.4	5.0	13.4
4.3 Descomponer una expresión algebraica en sus factores	26.6	22.9	40.3
4.4 Resolver ejercicios y problemas de ecuaciones de primer grado, de una variable y con coeficientes enteros	9.4	5.2	19.4
Fuente: Grijalva, Martha, <i>Informe Técnico</i> , Cuarto Operativo Nacional de Medición de Logros académicos. Quito, marzo 2001			

## Eficiencia externa: resultados indirectos

### *El mercado de trabajo y la educación del bachillerato*

El tema del trabajo y la secundaria han estado presentes en casi todas las agendas gubernamentales ecuatorianas de las últimas dos décadas. No obstante, al momento del diseño de políticas específicas tanto educativas como laborales no se ha conseguido orientarlas a evitar la deserción por motivos de trabajo, ni a vincular de una manera eficiente y rentable la educación con el mercado laboral. Las más frecuentes críticas se han dado desde la educa-

ción, al considerar que el sistema educativo tiende a ser expulsor por un lado y por otro a no proveer de instrumentos adecuados para el trabajo.

No obstante, al analizar la naturaleza del trabajo de los jóvenes en edad de estudiar el bachillerato, así como de aquellas personas que han alcanzado como máximo algún año del nivel educativo secundario, se aprecia que la relación entre educación y empleo se asocia a diversos factores económicos y sociales propios de los hogares, factores educativos y limitaciones del mercado de trabajo y por ende de la demanda por formación.

La situación que enfrentan los trabajadores de acuerdo a su formación educativa en Ecuador responde en cierto modo a motivaciones y tendencias de un mundo laboral globalizado, que demanda mayor calificación y premia la escasez: de acuerdo a Araujo y Oliveira (2000), en América Latina la evidencia señala un crecimiento de los empleos del nivel superior con grandes diferencias en rendimiento con los anteriores niveles, un crecimiento menor en el nivel medio y una disminución del nivel básico; es decir, que aún crecimientos económicos sostenidos “hacia afuera” que tiendan a generar empleos no lograrán cambios en las estructuras y distribución de los empleos ni el ingreso.

Para el caso del presente estudio, se analiza el trabajo y la educación desde dos frentes: el primero, el trabajo de las personas en edad de estudiar el bachillerato, que en el Ecuador se da en cuatro formas: trabajadores estudiantes, trabajadores no estudiantes, trabajadores por pago y trabajadores no remunerados. El segundo, el de los retornos por diferentes niveles educativos que nos lleva a analizar, por un lado, el ingreso que se estaría perdiendo en el caso de no alcanzar la secundaria y por otro, el beneficio privado que años consecutivos de estudio formal generan en el país, en el marco de un mercado laboral heterogéneo, con un alto componente de informalidad y mediatizado por crisis de desempleo que debilitan la oferta frente a la demanda.

De acuerdo a la ECV-99 el 14% de estudiantes secundarios realizaban trabajos pagados en las zonas urbanas y el 12% en las zonas rurales. Estas proporciones para el caso de la educación pública es de 36.4% y 7%; En la educación privada también se ubica un importante 25% de estudiantes que trabajan por una remuneración. Por otro, los jóvenes entre 16 y 18 años que perciben un ingreso en la mayoría de las regiones del país no

están matriculados en la secundaria, excepto en el caso de la costa urbana, en que el 61% de perceptores de ingreso lo están.

Estos porcentajes se elevan cuando se incluye a las personas en edad de estudiar en la secundaria pero que se encuentran estudiando en niveles inferiores, y al considerar la totalidad de estudiantes secundarios independientemente de su edad, en especial en las zonas urbanas.

Cuadro 31 Perceptores de ingreso por matrícula			
Región y área	Primaria	Secundaria	No se matriculó
Costa Urbana	17%	61%	21%
Costa Rural	27%	29%	43%
Sierra Urbana	9%	71%	20%
Sierra Rural	17%	28%	55%
Total	17%	51%	33%
Fuente: ECV 99 Elaboración: estudio sectorial			

En las áreas rurales el trabajo pagado es menos importante, pero no es reemplazado por estudios sino por trabajo no pagado. Casi la mitad de jóvenes en edad de estudiar en el bachillerato se encontraban realizando este tipo de trabajo en 1999. Este hecho influye en su costo de oportunidad, dado que el trabajo que realizan en el hogar o fuera de él en calidad de asistentes o ayudantes está subvalorado por el mercado.

Adicionalmente, se debe señalar que una importante proporción de estudiantes que trabajan sin pago pertenecen a colegios públicos. De hecho, únicamente el 45% en el sector urbano y 13.7% en el sector rural corresponden a estudiantes a tiempo completo en los colegios públicos.

De acuerdo a la misma fuente, el perfil de trabajo de los estudiantes de secundaria y primaria (en edad de estudiar el bachillerato) tendía hacia el sector agropecuario y de comercio, la manufactura y los servicios domésticos; se empleaban, en su mayoría, como trabajadores de servicios y transporte, operarios, artesanos o empleados administrativos. Los estudiantes secundarios son por lo general trabajadores del sector privado, jornaleros

agropecuarios, trabajadores por cuenta propia; entre los estudiantes primarios se observa un elevado porcentaje de empleados domésticos.

**Cuadro 32**  
**Posición ocupacional por matrícula (16 a 18 años)**

Posición Ocupacional	Primaria	Secundaria	No se matriculó
Empleado/a gobierno		0.40%	0.18%
Empleado/a sector privado	40.53%	49.33%	38.96%
Jornalero/a	26.86%	22.40%	15.07%
Patrono/a			0.34%
Cuenta propia		11.35%	7.97%
Trabajador/a hogar sin pago	41.37%	85.81%	16.69%
Trabajador/a no hogar sin pago		8.19%	2.29%
Agropecuario a sueldo	6.67%		3.30%
Jornalero/a agropecuario	6.36%	7.18%	19.72%
Patron/a finca			0.11%
Cuenta propia agrícola			3.85%
Agropecuario hogar sin pago	75.08%	48.77%	48.12%
Agropecuario no hogar sin pago		0.75%	1.85%
Empleado/a doméstico/a	19.57%	9.34%	10.50%

Fuente: ECV 1999  
Elaboración: estudio sectorial

El sector agropecuario utiliza en su mayoría mano de obra no remunerada. Los trabajadores no remunerados también participan en una gran proporción en el sector de comercio. Adicionalmente aparece una participación importante de trabajadores secundarios dentro de la categoría de “no calificados”, es decir, que realizan trabajos de baja especialización o calificación, que son trabajadores no remunerados.

Casi el 80% de los trabajadores estudiantes no está contratado formalmente, cerca del 90% no tienen derecho a beneficios laborales, pago de horas extras, propinas o servicios de transporte.

Los jóvenes en edad de estudiar el bachillerato no matriculados se vinculan a los mismos sectores económicos que en el caso de los estudiantes.

Pero la mayor parte de ellos se colocan en trabajos de baja calificación y en calidad de operarios o artesanos. La proporción de trabajos no calificados es mayoritaria cuando se trata de trabajo no remunerado (ver Cuadro 33).

	Categoría laboral	Matrícula			
		Primaria	Secundaria	No se matriculó	Total
Trabaja por pago	Directivo privado	0.0%	0.0%	0.6%	0.4%
	Técnico/a profesional medio	0.0%	2.8%	0.3%	1.1%
	Empleado/a oficina	0.0%	3.8%	1.2%	2.4%
	Trabajador/a servic. y comercio	8.3%	28.3%	12.4%	16.1%
	Calificado/a agricultura	16.7%	0.9%	9.6%	7.9%
	Operario/a artesano	8.3%	21.7%	22.0%	21.0%
	Operador/a conductor/a	0.0%	1.9%	1.9%	1.8%
	No calificado/a	66.7%	40.6%	51.9%	49.2%
Trabaja sin pago	Técnico/a profesional medio	0.0%	0.5%	0.3%	0.4%
	Empleado/a oficina	0.0%	3.0%	0.6%	1.8%
	Trabajador/a servic. y comercio	20.0%	38.9%	11.3%	21.9%
	Calificado/a agricultura	13.3%	8.9%	12.5%	10.9%
	Operario/a artesano	0.0%	11.8%	9.7%	10.9%
	Operador/a conductor/a	0.0%	0.0%	0.3%	0.2%
	No calificado/a	66.7%	36.9%	65.3%	54.0%

Fuente: EVC 1999  
Elaboración: estudio sectorial

En definitiva, se aprecia que el mercado laboral (formal e informal) responde de alguna manera al nivel educativo, en la secundaria; no obstante, aún con este nivel de estudios, dado un entorno de crisis y alto desempleo, quienes se vuelcan a participar en los mercados laborales (típicamente jóvenes, mujeres y mano de obra menos calificada) están dispuestos a aceptar empleos de menor calidad, en sectores informales y con menores retornos. Adicionalmente, como se verá más adelante, el nivel edu-

cativo de la fuerza laboral de sectores de menores ingresos relativos no representa una señal igual a la de otros sectores económicos.

Esto, también puede ser una muestra de la limitada capacidad del mercado por absorber mano de obra con formación "intermedia". Por una parte, como se verá más adelante, estudiar la secundaria y sobre todo terminarla determina un incremento importante de ingresos frente a menores niveles educativos en muchos sectores productivos, pero el acceso a este tipo de trabajos es limitado y muchos trabajos no calificados también son ocupados por jóvenes secundarios, provocando una distorsión en la demanda laboral y la no garantía del acceso a buenas condiciones laborales por parte de quienes buscan empleo.

### El costo de oportunidad educación - trabajo

La sustitución parcial o total del trabajo por el estudio es un hecho palpable en la vida de los/as jóvenes ecuatorianos/as. A pesar de que, como se verá más adelante, los retornos al trabajo de quienes están en edad de estudiar son relativamente bajos frente al resto de la fuerza laboral, trabajar a tiempo completo representa un mayor retorno y mejores condiciones laborales que la combinación de trabajo y estudio. Aún así, una gran parte de jóvenes trabaja y estudia y otra gran parte estudia y trabaja sin remuneración. La relación estudio-trabajo se observa de varias maneras. Una de ellas es analizar la no asistencia a clases frente a la situación laboral. La ECV 99 demuestra que los estudiantes secundarios dejan de asistir en promedio 8 días al mes a clases; no obstante, quienes trabajan por un pago lo hacen 7 días, mientras que quienes realizan trabajo no remunerado o reproductivo dejan de asistir 9 días en promedio por mes.

En el estudio de Salazar (2001) se calculó un costo de oportunidad sobre la base del salario por hora promedio de los preceptores de ingreso<sup>28</sup> y se aplicó este costo a los estudiantes. Sobre la base de estos cálculos y al discriminar este costo por tipo de colegio, se aprecia que el costo de oportu-

---

28 En este estudio se calculó el costo de oportunidad multiplicando la remuneración/hora promedio por el número de horas de permanencia en el colegio (6) más el tiempo requerido para llegar a la escuela, para individuos de 10 a 25 años en la ECV-99.



tunidad como proporción del ingreso per cápita para el caso de los estudiantes públicos es de 51%, mientras que para los privados es de 29%. De hecho, el 48% de aquellas personas que no se matricularon lo hicieron a causa del costo y el 19% por trabajo.

El retorno por remuneración de los jóvenes que no están matriculados es mayor en un 12.5% al de quienes trabajan y estudian en la secundaria. El tipo de establecimiento en el que estudian no es una determinante fuerte para los jóvenes en edad de estudiar. No obstante, si se amplía el análisis hacia toda la población que se encuentra estudiando en la secundaria, la remuneración a los estudiantes de colegios particulares es casi el doble que para los fiscales.

La remuneración mensual promedio de quienes estudian la secundaria (independientemente de su edad) y trabajan por un pago era de alrededor de US\$ 52 por mes en 1999, con mayores retornos para las actividades remuneradas de manera periódica y regulada (ingresos salariales) que para aquellas remuneradas bajo otros esquemas (ingresos laborales no salariales). Este ingreso representa un aporte promedio de alrededor del 28% del ingreso total del hogar. Dentro del grupo de personas en edad de estudiar y enrolados en la secundaria, el área representa un factor de diferenciación en el salario: en las zonas urbanas el salario es 16% mayor que en las zonas rurales. El ingreso de los hombres no se diferencia en gran manera del de las mujeres. Mayores aportes se asocian con menores quintiles de ingreso.

El ingreso de aquellos jóvenes en edad de estudiar el bachillerato que no se matricularon o desertaron en ese año era de US\$56 por mes, sin gran diferencia entre áreas. Los/as jóvenes en este rango de edad que no están estudiando aportan con 34% en promedio. El aporte de este trabajo a las familias de los quintiles más bajos de ingreso es de 61% en promedio, mientras que del quintil más alto es de 18%, y es mayor en las zonas rurales, tanto para estudiantes como para no estudiantes.

El trabajo no remunerado no discrimina en gran medida el nivel educativo ni el hecho de que los estudiantes asistan o no al colegio, en especial en áreas urbanas. Cuando se trata de jóvenes no enrolados no cambia la proporción de este tipo de trabajo frente a los estudiantes, lo cual sugiere, por un lado, que intentos por incrementar el enrolamiento únicamente, podría incrementar la carga horaria de trabajo para los jóvenes; y, por otro, que este

tipo de trabajo podría estar incidiendo sobre la calidad y los rendimientos en el colegio. En las zonas rurales en cambio se observa una gran proporción de estudiantes de la primaria que realizan trabajos no remunerados.

**Cuadro 34**  
**Situación laboral por área y matrícula**  
**(16 a 18 años)**

Área	Situación laboral	Matrícula			
		Básica	Bachillerato	No se matriculó	Total
Urbana	Trabaja por pago	69%	14%	52%	27%
	Trabaja sin pago	15%	18%	17%	18%
	Busca trabajo	8%	5%	5%	5%
	No trabaja ni busca	7.8%	61%	18%	46%
	Trabajo reproductivo	0.2%	2%	9%	4%
Rural	Trabaja por pago	17%	12%	31%	25%
	Trabaja sin pago	72%	48%	50%	50%
	Busca trabajo	0.01%	1%	2%	2%
	No trabaja ni busca	6%	37%	5%	14%
	Trabajo reproductivo	6%	3%	12%	9%

Fuente: ECV 1999  
Elaboración: estudio sectorial

## El retorno de la educación

Sobre la base de la teoría del capital humano, se plantea que la educación produce retornos individuales, expresados en el salario potencial y beneficios intangibles (además de beneficios sociales) (Barr, 1998). Adicionalmente, la probabilidad de acceder a remuneraciones de mayor o menor magnitud depende también de otros factores individuales, tales como habilidades innatas o adquiridas fuera del sistema educativo. No obstante estas habilidades no son observables por el mercado laboral y por ello las personas deben enviar señales, cuya manifestación son los años de estudio formal y en mayor medida los años de educación en niveles más altos (Stiglitz, 1974).

En este contexto, se han realizado varios estudios que calculan ecuaciones de salario para determinar los impactos de la educación en los in-

gresos potenciales en países en desarrollo; estos estudios por lo general concluyen que los retornos individuales a la educación son más altos donde existe mayor escasez de este recurso; es decir, una persona con un año más de educación en un país donde los niveles educativos son bajos tiene mayor probabilidad de recibir retornos marginales más altos que en un país con mayores niveles de educación. De acuerdo al BID (1999), en América Latina las tasas de retorno de la educación secundaria son menores que aquellas de la educación superior, y ligeramente superiores a las de la primaria. Por otro lado, las tasas de retorno en la región se aproximan más a las de países industrializados que a otros países en desarrollo.

En el presente estudio se ha desarrollado una ecuación de salario bajo la formulación propuesta por David Card (1995)<sup>29</sup>, que consiste en un modelo de mínimos cuadrados, sobre la base de la ECV 99, cuyas conclusiones son similares a las mencionadas, con ciertos matices (cuadro 35). Se verifica el hecho de que la educación superior representa mayores retornos que la secundaria y que ésta a su vez impacta más que la primaria en la remuneración. La escolaridad presenta una elasticidad positiva y mayor que la experiencia sobre la remuneración esperada; no obstante, para ambos casos la remuneración se presenta relativamente inelástica (menor a 0.5).

El impacto de la educación en términos de años de escolaridad es importante para los retornos esperados; para el caso de la secundaria este retorno es mayor que la primaria, pero en la educación superior se aprecia una gran diferencia respecto a niveles anteriores. Adicionalmente se aprecia un efecto “terminal” importante en la secundaria y más aún en la educación superior. El elevado impacto en la remuneración potencial por educación superior hace suponer que, en condiciones de una relativa estabilidad económica, los incentivos para estudiar la secundaria estarían dirigidos hacia la continuación de los estudios más que al mercado laboral inmediato.

---

29 Este abordaje econométrico utiliza una metodología de precios hedónicos que se basa en la Teoría del Valor. Esta teoría asume que el valor de bienes complejos (en este caso, el trabajo) depende de un grupo de características que son separables entre sí, es decir, que este valor puede ser desagregado en sus diferentes componentes a través de una regresión.

Cuadro 35 Ecuación de salario Ecuador ECV 99 <sup>30</sup>		
Variables	Coficiente	Significancia 95%
Dependiente: remuneración laboral		
Constante	1,77	*
	(0,23)	
Costa urbana	0,07	*
	(0,04)	
Sierra urbana	0,32	*
	(0,04)	
Sierra rural	-0,10	*
	(0,04)	
Sexo	0,72	*
	(0,03)	
Título	0,17	*
	(0,03)	
Nivel primario	0,21	
	(0,21)	
Nivel secundario	0,32	*
	(0,21)	
Nivel superior	0,84	*
	(0,21)	
Postgrado	1,27	*
	(0,26)	
Experiencia	0,14	*
	(0,02)	
Años escolaridad	0,42	*
	(0,03)	
R cuadrado	0,213	
Test F	224,9	
(Errores estándar en paréntesis)		

30 El modelo utilizado es de forma logarítmica con respecto a la escolaridad y la experiencia, con el fin de tener una aproximación hacia el concepto de elasticidades.

Sobre la base de estos cálculos se estimaron retornos para los diferentes niveles de educación, distinguiendo para la secundaria tal como se presenta en la ECV (6 años) y para el bachillerato (cuadro 36). De acuerdo a los datos de la ECV y el modelo estimado, los años de bachillerato representan un gran aporte en la remuneración frente a la educación básica, la cual no se diferencia en gran manera (en términos de aporte a la remuneración) de la “primaria”. Se aprecia que el impacto en la remuneración de “cualquier” año en la secundaria, tal como aparece en el modelo estimado es menor que para la educación superior. No obstante, esto cambia cuando se aíslan los 3 años del bachillerato y se los relaciona con la educación primaria o la básica.

Cuadro 36 Remuneración laboral mensual estimada por nivel educativo			
Nivel educativo	Datos Estimados		Datos Observados
	Categorías ECV	Categorías estudio	
Menor a primaria	25,2	25,2	41,5
Primaria	54,3		65,9
Básica		54,9	
Secundaria	87,5		97,92
Bachillerato		123,7	
Superior	187,2	187,2	216,73
Postgrado	535,3	535,3	449,45
Fuente: Ecuación de salario estudio			

El efecto “terminal” se puede observar además cuando se analizan los datos de títulos obtenidos por quintil de ingreso. Para la secundaria, el 9.4% de los graduados de bachiller pertenecen al primer quintil de ingresos, frente a casi 60% en los últimos dos quintiles.

Cuadro 37 Títulos obtenidos por quintil (porcentaje del título, población mayor a 25 años)							
Quintil	Alfabetizado	Primaria	Bachiller	Superior no universitario	Egresado universitario	Universitario	Postgrado
1	38.4%	18.0%	9.4%	5.9%	4.1%	3.3%	2.3%
2	32.5%	22.8%	12.7%	8.7%	12.8%	6.5%	0.0%
3	20.8%	21.5%	19.1%	12.3%	14.1%	12.6%	4.8%
4	5.1%	20.6%	21.4%	31.5%	24.0%	14.8%	17.1%
5	3.2%	17.2%	37.3%	41.7%	45.1%	62.7%	75.8%

Fuente: ECV 1999  
Elaboración: Estudio sectorial

## Educación y equidad

Es innegable el impacto de la educación en la generación de ingresos y por ende, el de la incorporación de personas a mayores niveles de educación en la equalización de los ingresos. No obstante, la estructura de costos y otras variables antes mencionadas que conforman tanto la oferta como la demanda por educación determinan que quienes acceden a completar el bachillerato y más aún a la educación superior deben hacerlo con una base mínima de ingreso; esto, sumado a un mercado laboral que incorpora y premia solo un determinado tipo de educación, genera que incrementar los años de escolaridad de la población manteniendo las estructuras actuales de acceso y distribución de ingresos, más bien profundiza las diferencias entre quienes acceden y quienes no, y más aún, quienes acceden a una educación de mayor calidad y rendimientos (por lo general más cara).

La literatura especializada y así como una variedad de estudios relacionados con el tema sostienen que la desigual distribución de la educación juega un papel básico en explicar la desigualdad en la distribución de los ingresos, destrezas y oportunidades (Atkinson 1983, pp. 130). Igualmente, el impacto equalizador de la educación puede observarse de manera intergeneracional; las estadísticas sociales muestran cómo mayores niveles de escolaridad están asociados con madres y padres con mayores niveles de educación.

En el Ecuador, la distribución de la educación responde a la del ingreso en los niveles extremos de ingreso. Se aprecia en especial un gran salto en años de escolaridad en el mayor quintil de ingresos. Es en este quintil en que se ubica la población con más de 12 años de escolaridad.

Cuadro 38 Distribución de la población mayor a 25 años por quintil de ingreso según escolaridad (Porcentajes de quintil de ingreso)					
quintil ingreso	quintil escolaridad				
	1	2	3	4	5
1	37,3%	36,1%	10,3%	11,3%	5,0%
2	26,1%	39,5%	13,1%	14,7%	6,6%
3	20,8%	34,6%	14,0%	17,7%	12,8%
4	19,3%	30,7%	14,7%	17,8%	17,5%
5	9,7%	18,1%	11,5%	22,5%	38,2%

Fuente: ECV 99

Si se analiza la distribución por nivel de escolaridad, la mitad de personas con educación secundaria (que corresponde al quintil 4 de escolaridad<sup>31</sup>) se encuentran en los dos mayores niveles de ingreso. No obstante, en los primeros quintiles de escolaridad no existe gran diferenciación de ingresos, lo que explica el hecho de que los mercados laborales no responden del todo a la formación, además de la presencia de un mercado informal de trabajo de baja calificación y con una distribución de remuneraciones que guarda inequidades que no responden a criterios de mercado.

31 De acuerdo a la distribución de escolaridad de la población mayor a 25 años en 1999, el primer quintil representa hasta 4 años, el segundo de 4 a 6, el tercero de 6 a 9, el cuarto de 9 a 12 y el quinto más de 12 años.

Cuadro 39

Distribución de la población mayor a 25 años por quintil de ingreso según escolaridad (Porcentajes de quintil de escolaridad)

quintil ingreso	quintil escolaridad <sup>32</sup>				
	1	2	3	4	5
1	29,9%	20,2%	14,1%	11,4%	5,0%
2	22,6%	23,8%	19,2%	16,0%	7,1%
3	18,7%	21,7%	21,4%	20,0%	14,4%
4	18,2%	20,3%	23,6%	21,2%	20,7%
5	10,7%	14,0%	21,7%	31,4%	52,8%

Fuente: ECV 99

Si se analiza la distribución de la población por acceso a la educación se puede corroborar el hecho de que el acceso está relacionado también con los niveles de ingreso. La proporción de jóvenes en edad de estudiar que no se matricularon en la secundaria o lo hicieron en niveles inferiores es mayor para los menores quintiles de ingreso de la población. Las diferencias se explican más claramente para los dos primeros y el último quintil de ingreso.

Cuadro 40

Matrícula por quintil de ingreso para personas en edad de estudiar la secundaria

Quintiles de ingreso	Primaria	Secundaria	No se matriculó
1	21,1%	36,6%	42,3%
2	15,6%	45,5%	38,9%
3	18,1%	49,0%	32,9%
4	13,9%	59,8%	26,3%
5	11,2%	70,5%	18,3%

Fuente: EVC 99

Elaboración: Estudio sectorial 2001

32 De acuerdo a la distribución de escolaridad de la población mayor a 25 años en 1999, el primer quintil representa hasta 4 años, el segundo de 4 a 6, el tercero de 6 a 9, el cuarto de 9 a 12 y el quinto más de 12 años.



Es decir, tanto el acceso a la educación como su resultado están relacionados con el nivel socioeconómico del hogar. Este hecho refuerza la inequidad intra e intergeneracional.

Por otro lado, tanto el acceso como el retorno individual de los diferentes niveles de educación está relacionado con mercados laborales que absorben y remuneran de mejor manera cierto tipo de formación además de otras características que no están relacionadas con el capital humano de la oferta laboral. Ya algunos estudios similares han concluido que la problemática de la vinculación educación-trabajo, más allá de los contenidos, la pertinencia y la cobertura educativa, tiene que ver con que el sistema educativo responde a una determinada demanda de un mercado laboral excluyente y poco transparente (Filmus, 2001).

Es decir, en el Ecuador, por un lado, la distribución tanto del acceso como de los resultados educativos es piramidal a medida que aumenta la escolaridad, restando oportunidades, en el caso del bachillerato, a por lo menos la mitad de los/as jóvenes en edad de estudiar. Y por otro, acceder a este nivel educativo no asegura el ingreso equitativo a mercados laborales, remuneraciones y tipos de trabajo acordes a la formación.

### **Conclusiones y políticas asociadas a la demanda**

Si bien el presupuesto público para la educación media se ha mantenido estable durante los últimos 3 años, incluso con una tasa moderada de crecimiento, no alcanza los niveles de inicios de la década. No obstante, la participación del sector educativo en general se ubica como tercer rubro de importancia respecto al producto nacional.

No se aprecia ningún mecanismo de focalización de los recursos financieros o físicos entre niveles (primaria/ secundaria, por ejemplo), zonas (pobres, no pobres, pobladas o menos pobladas) o demanda.

Por otro lado, no existe una relación explícita entre la asignación de recursos per cápita o por plantel y la eficiencia externa del sistema. Se presentan correlaciones negativas entre el costo por alumno y las tasas de eficiencia global y promoción.

Es decir, el sistema de prestación de servicios de educación pública fiscal, provistos por el sistema educativo público no genera incentivos sistemáticos ligados a resultados como parte del financiamiento y asignación de recursos a los prestadores. Por una parte, se constata que los establecimientos fiscales reciben asignaciones presupuestarias totalmente desligadas de la consecución de resultados en términos de número de estudiantes, calidad de la enseñanza, criterios de equidad o indicadores de gestión.

Al analizar la oferta de recursos físicos, se puede apreciar la presencia de nuevos oferentes de tipo privado, aunque el sector público sigue siendo el principal proveedor de este servicio. Junto a este incremento en la oferta, se puede apreciar indicadores aceptables de alumnos por profesor y por aula en general en todo el país. De hecho, en algunas zonas existe capacidad que no está siendo utilizada de manera eficiente, o cuando menos, la tasa de utilización se distancia mucho de los promedios nacionales. Es el caso de las zonas rurales, por ejemplo. A pesar que cuentan con infraestructura instalada, la matrícula y asistencia demuestra que la oferta no responde a sus necesidades y demandas; los resultados en términos de índices de desarrollo educativo y social en general lo demuestran. Esto lleva a concluir que el problema de falta de cobertura (matrícula, deserción, etc.) está relacionado con otros factores distintos que el de la oferta física del servicio educativo.

El análisis de la calidad de los recursos humanos de la secundaria, reflejada en la calificación de los maestros/as indica que se trata de una planta más bien antigua, en especial en las zonas urbanas. Una mayoría de maestros tiene títulos relacionados con la docencia, pero la obtención de títulos universitarios está correlacionada con la antigüedad, lo que sugeriría baja calificación en el personal que ingresa al magisterio.

Existe una fuerte correspondencia entre algunas características de la demanda y el nivel de matrícula en la secundaria. El perfil sociodemográfico de los hogares ubica a aquellos donde hay jóvenes no matriculados en niveles de ingreso relativamente bajos, ubicados en especial en las zonas rurales, con familias numerosas y escolaridad general que no supera la educación básica.

Más específicamente, la no matrícula está asociada con madres y padres que no tienen instrucción, madres con primaria en el caso de los sec-

tores rurales, madres obreras o empleadas domésticas, y padres ausentes. En general la respuesta de la demanda educativa a estas condiciones es menos fuerte en las zonas urbanas. Los estudios secundarios de las madres elevan sustancialmente la tasa de matrícula en todas las zonas, y los estudios privados de los padres y madres resultan igualmente en matrícula en planteles privados para los hijos e hijas.

No existen grandes diferencias en la decisión de matrícula entre hijos e hijas, en promedio; no obstante, en las áreas rurales se aprecian dinámicas de género distintas en las decisiones intrafamiliares; el problema de no matrícula se presenta mayoritariamente en mujeres en la sierra y en hombres en la costa. El grupo étnico (explicado por el lenguaje) también representa un factor de demanda importante; aquellas personas cuyos lenguajes son quichua y español presentan tasas de matrícula inferiores a quienes hablan únicamente español.

El costo directo e indirecto de la educación tienen relación estrecha con el nivel de matrícula. El esfuerzo que realizan las familias cuyos hijos e hijas están en escuelas públicas al momento de ingresar a la secundaria es muy significativo; la proporción del ingreso per cápita utilizado en la educación secundaria pública es mayor que para cualquier otra opción o nivel. Igualmente, el costo de oportunidad por persona como porcentaje del ingreso per cápita es mayor para los estudiantes de secundaria pública que para la privada, al margen de que los retornos esperados de estudiar en una opción privada son mayores en términos absolutos. Excepto para la costa rural, los jóvenes que son perceptores de ingreso para el hogar presentan tasas de no matrícula superiores a las de matrícula.

La eficiencia del sistema educativo secundario, como se había visto anteriormente, no está relacionada con la asignación ni el costo por alumno, al menos en el caso de los planteles públicos, ni con la presencia y cantidad de la oferta educativa existente.

La tasa de eficiencia global del bachillerato en ciencias es de alrededor del 68%, menor en 4 puntos a la de la educación básica. En general se puede concluir que los colegios con mayores índices de eficiencia corresponden a jornadas matutinas o dobles y tienden a estar ubicados en la costa. El sostenimiento explica en parte la eficiencia, que favorece en promedio a los colegios privados, aunque también existe un impor-

tante porcentaje de estos planteles que presentan bajos niveles de desempeño.

A nivel de zonas, un resultado interesante es que las zonas rurales presentan mayores tasas de eficiencia que las urbanas. En relación a la eficiencia por género, la eficiencia es mayor para el caso de las mujeres.

La educación del bachillerato proporciona en general, mayores retornos privados que los menores niveles educativos, pero con una gran diferencia frente a la educación superior. No obstante, ya a partir de la educación básica el sistema educativo excluye a grandes proporciones de la población; esta exclusión se incrementa en niveles educativos posteriores.

Al analizar la educación como un costo de oportunidad frente al trabajo, se aprecia que el retorno del trabajo a jóvenes en edad de estudiar no matriculados es mayor que para aquellos que estudian; es decir, que, en un contexto de necesidades económicas en el cual la mano de obra juvenil y no calificada se vuelca al mercado laboral, es más "rentable" el abandono del colegio que la búsqueda de opciones combinadas de estudio y trabajo. Esto además responde a una oferta educativa relativamente inflexible que no brinda este tipo de opciones, y a que los beneficios esperados de la educación para sectores pobres no difieren en gran medida por nivel educativo alcanzado.

El Estado debe promover la equidad vertical en la asignación de sus recursos; si la inversión pública representa un sustituto al ahorro privado para educación, debe dedicarse en mayor medida a canalizar recursos hacia donde este ahorro no puede darse. En la actualidad, este subsidio educativo en la secundaria es regresivo, de tal manera que la función de sustitución de ahorro no se cumple. Más aún, el esfuerzo relativo que realizan las familias de bajos ingresos para educar a sus hijos es mayor que en las familias de elevados ingresos a pesar del bajo costo absoluto de la educación pública, lo cual profundiza las desigualdades.

Si el costo unitario por educación es tan importante, la explicación de que las familias mantengan a sus hijos en la educación a pesar de este costo es un indicador de que la educación en general es valorada. No obstante, la creciente presencia de jóvenes en el mercado laboral, el hecho de que la probabilidad de no matrícula crezca cuando se trabaja por un pago, la importancia del retorno económico inmediato de este trabajo, la gran

proporción de jóvenes estudiantes realizando tareas laborales pagadas o no pagadas, lleva a pensar que la lógica de asignación de recursos al interior de las familias cambia esta valoración, primero, a medida que avanzan los años de escolaridad, y segundo, cuando la circunstancia familiar presenta necesidades más inmediatas.

Adicionalmente, la educación “no paga” en términos de retornos futuros de manera equitativa, la calidad del aprendizaje no compensa el costo de oportunidad, y en la decisión de educar hijos e hijas en la secundaria tienen que ver otros factores como la zona, condición étnica, ingreso per cápita y la escolaridad de los padres.

Esto significa que enfocar la intervención desde la demanda implica también corregir la inequidad horizontal; que incentive la inclusión y la permanencia, genere oportunidades que compensen la falta de ahorro en el presente en función del retorno futuro y provea a todas las personas que acceden al servicio de igual “equipamiento” frente a las diferentes opciones futuras. Es clave una base mínima de preparación para la diversidad más que una diversificación temprana de los aprendizajes (los limitados resultados y cobertura de la educación técnica focalizada en el país apoyan este planteamiento). Está comprobado que la equidad en la inclusión a través de la creación de oportunidades tiene impactos inmediatos en la expansión de la cobertura<sup>33</sup>. El tema de la flexibilización de la oferta es tratada con mayor profundidad en otras secciones de este libro.

Otra opción de políticas desde la demanda se centra en el costo de oportunidad. Este conjunto de políticas tiene dos ejes fundamentales. El primero, de mayor plazo, implica que la política educativa no debe aislarse de otras políticas sectoriales, y en este caso, especialmente de la política laboral. La estructura de incentivos que ofrece el mercado laboral induce a una determinada oferta educativa y por cierto a una determinada demanda por educación. Un cambio en este esquema de incentivos que implique mayores posibilidades de colocación en el mercado y un reconocimiento real al esfuerzo educativo puede influir positivamente en el ingreso y permanencia de los jóvenes. En este sentido, la participación de

---

33 Un estudio detallado al respecto, para el caso de México fue preparado por Gladys López-Acevedo (2000).

los potenciales demandantes laborales tanto en el diseño de contenidos educativos, la regulación e incentivo del entrenamiento en el trabajo (en un esquema de postbachillerato) combinado con la introducción de esquemas de beneficios salariales contra medición de productividad, una política de salarios mínimos diferenciada, un sistema de reconocimiento al uso de mano de obra local, representarían esquemas interesantes de promoción e inclusión.

El segundo aspecto relacionado con el costo de oportunidad es el del retorno inmediato del trabajo versus el beneficio educativo. En este marco, el diseño de esquemas curriculares que combinen la educación con el trabajo en el marco de mejores condiciones laborales para los jóvenes estudiantes del bachillerato puede apoyar a reducir la deserción e incentivar el ingreso de jóvenes al sistema educativo formal y reducir las importantes diferencias en la dedicación al estudio por parte de los jóvenes que trabajan. No obstante, dados los patrones de decisión familiar sobre asignación de roles, este tipo de iniciativas pueden tender a sobrecargar de trabajo a quienes participan en ellas; este es un riesgo de proyectos de microempresa, por ejemplo. Por ello, una política de este tipo debe combinar elementos educativos, laborales, información y evaluación permanente.

En relación con lo anterior y más específicamente al tema del trabajo no remunerado, se recomendaría profundizar más en el análisis de las motivaciones familiares para la decisión sobre demanda por educación.

Finalmente, dado el gran esfuerzo de gran parte de las familias ecuatorianas por mantener a sus hijos en la secundaria, la "deuda" de gasto público a los sectores más pobres en materia de educación, y el esquema excluyente de acceso al servicio, se debe considerar (sobre la base de un estudio más profundo sobre montos, beneficiarios, impactos, etc.) un esquema de incentivo directo a las familias. Este esquema puede ser de dos tipos: el primero, un subsidio global a la educación y en el caso de ser parciales incluirían sólo a quienes están en posibilidad de completar el costo; un apoyo con la cobertura de los costos extra-matrícula en que incurren las familias en los planteles públicos, de incidencia directa sobre la decisión familiar y que depende de la importancia del presupuesto familiar dedicado a educación; mientras el retorno de la educación siga siendo menor que el trabajo, en valor presente y desde la perspectiva de

las familias, este esquema no tendría impactos demasiado profundos.

El segundo tipo de apoyo directo se refiere a una transferencia al ingreso familiar. El impacto de este tipo de beneficios es discutible. Primeramente, podría enfrentar un potencial riesgo de trampa de la pobreza; segundo, no incide en la lógica de asignación de recursos y roles dentro del hogar, y por lo tanto en un contexto de necesidades generales insatisfechas, asegura un sostenimiento familiar mas no un incremento en el “consumo” educativo; no obstante, este apoyo podría incidir en la sustitución del estudio por el trabajo y en el trabajo no remunerado.

## Bibliografía

- Araujo e Oliveira, Joao Batista (2000). *Educación media en América Latina: diversificación y equidad*. Seminario sobre Prospectivas de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, Chile, 23 al 15 de agosto. ED-01/PROMEDLAC VII/ Documento de apoyo. UNESCO.
- Araujo, Susana (1999). “La calidad de la educación” en UCP MEC *Visión a Futuro de la Educación*. Quito: MEC.
- Atkinson, A. (1983). *The Economics of Inequality*, Oxford University Press. Second edition.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). *Facing up to Inequality in Latin America*, John Hopkins University Press.
- Barr, N. (1998). *The benefits of education: what we know and what we don't*, LSE Working papers.
- Card D.(1995). *Earning, Schooling and Ability Revisited*, Research in Labor Economics, Volume 14, pp. 23-48.
- CONADE. Agenda para el Desarrollo, Plan de Acción del Gobierno 1993 – 1996.
- Filmus, D. (2001). “La educación secundaria latinoamericana frente a la crisis del mercado de trabajo”, *Perspectivas*, vol. XXXI No.1, marzo.
- Grijalva, Martha. (2001). *Informe Técnico*, Cuarto Operativo Nacional de Medición de Logros académicos. Quito, marzo.

- Iturralde, Roberto (1999) El papel del Estado para el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. CONAM, Unidad de Reforma del Estado.
- López-Acevedo, Gladys (2000). "Earnings inequality after México's economic and educational reform", Banco Mundial.
- Ministerio de Educación y Cultura (2000a). Políticas de Acción para el Sistema Nacional de Educación. Proyecto Moderise-MEC/BIRF
- \_\_\_\_\_ (2000b). Plan Estratégico y Operativo 2000-2003. Quito Noviembre.
- \_\_\_\_\_ (s/f). Fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas. S.F (documento de trabajo).
- Paladines, Carlos (1999). "Más allá de la utopía educativa moderna" en, UCP MEC *Visión a Futuro de la Educación*. Quito: MEC.
- Ponce, J. (2000 a). "La eficiencia del sistema educativo", SIISE (no publicado).
- \_\_\_\_\_ (2000 b). "La educación básica en Ecuador: problemas y propuestas de solución", Documentos de Trabajo SIISE N° 3, Quito.
- Salazar, P. (2001). *Demand functions for primary and secondary education in Ecuador*, Econometric Project, mimeo, University of York.
- Secretaría Técnica del Frente Social (1996). Plan Nacional de Desarrollo Social. Ecuador 1996-2005.
- Simon, C. Farith (1999). "La educación en la Constitución ecuatoriana de 1998" en, UCP MEC *Visión a Futuro de la Educación*. Quito: MEC.
- Stiglitz J.(1998). "The Demand for Education in Public and Private School Systems", *Journal of Public Economics*, vol 3, 1974, pp. 349-385.



# Currículo y pedagogía del bachillerato en el Ecuador

Juan Samaniego<sup>\*</sup>

## 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 cogestión 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 con 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:

<b>Cuadro 3</b> <b>Ámbitos para la identificación de problemas del bachillerato</b>	
<b>Ámbito</b>	<b>Nivel de expresión</b>
<b>Centralidad del aprendizaje</b> Importancia de los aprendizajes y de la capacidad de aprender durante toda la vida	- Pertinencia del currículo - Formación y capacitación continua de docentes. - Uso y calidad de recursos educativos. - Capacidades pedagógicas institucionales (centro educativo) - Resultados educativos..
<b>Participación</b> Corresponsabilidad social por la calidad y equidad del bachillerato.	- Participación de distintos actores en decisiones educativas. - Coordinación entre políticas educativas y desarrollo local. - Rol de la sociedad civil en acciones de mejoramiento de la calidad docente. - Articulación Universidad – Bachillerato / Empresa.
<b>Equidad</b> Articulación entre modalidades de oferta de bachillerato y requerimientos de los jóvenes.	- Flexibilidad de la oferta de bachillerato, según características situacionales de los jóvenes y su inserción en el mundo laboral.
<b>Evaluación</b> Capacidad permanente del sistema de rendir cuentas y superar problemas	- Funcionamiento de un sistema de evaluación continua, con responsabilidades de rendición de cuentas, a nivel nacional e institucional.
<b>Gestión</b> Capacidad de gestión pedagógica, administrativa y financiera autónoma.	- Gestión por resultados. - Eficiencia administrativa. - Transparencia. - Políticas de estímulos por desempeño. - Trabajo en equipo.

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.

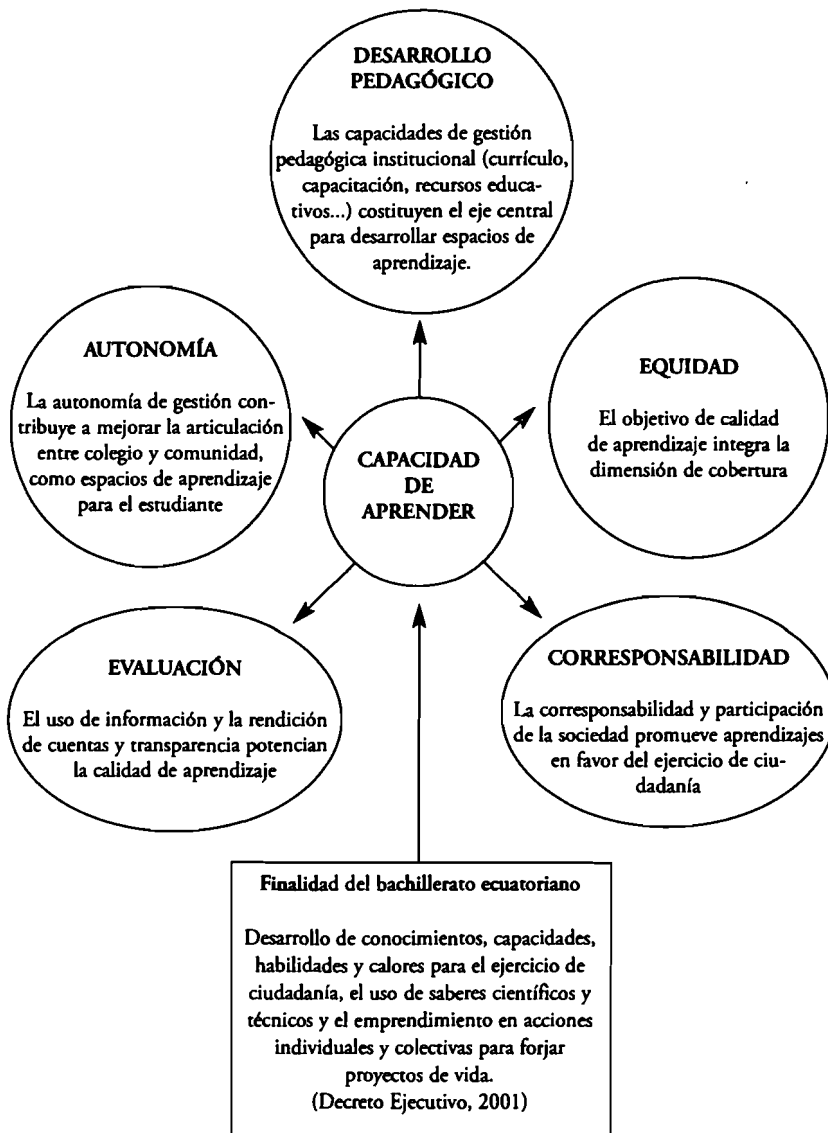
El gráfico siguiente propone cinco ámbitos fundamentales en los que se requeriría actuar para impulsar y desarrollar el bachillerato, de manera fundamental, sus aspectos curriculares y pedagógicos:

---

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 Estrategias para el desarrollo del bachillerato</b>	
<b>Ámbitos</b>	<b>Líneas de estrategia (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:</b>					
<b>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.



# Organización, financiamiento y asignación de recursos en el bachillerato

Betty Espinosa<sup>\*</sup>

## Introducción

La educación media en el Ecuador se encuentra organizada en un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado, tanto en el financiamiento como en la producción de servicios. El 60% de establecimientos son públicos, fiscales, fiscomisionales o municipales, mientras un 40% es privado laico o religioso.

En este contexto de co-participación de los sectores público y privado en la educación secundaria, así como a partir de los procesos de cambio del Estado que se encuentran en discusión en el país, el objetivo de este capítulo es analizar las implicaciones del modo de financiamiento y del sistema de asignación de recursos en la generación de incentivos o desincentivos para los planteles y prestadores (rectores y profesores). Este análisis apunta a conocer de mejor manera las variables organizacionales a nivel micro que inciden tanto en la calidad como en los costos de la educación media, así como a la construcción de alternativas de financiamiento y de pistas para un nuevo modelo de gestión de recursos.

<sup>\*</sup> PhD(c) en Economía y Gestión por la Universidad de Lovaina. Profesora-investigadora de FLACSO - Sede Ecuador. 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. La autora agradece la colaboración de María Elena Enríquez y Juan Gordillo en la recolección y procesamiento de información, así como su participación en discusiones de trabajo. Las opiniones contenidas en este documento, sin embargo, son de exclusiva responsabilidad de la autora. [bspinosa@flacso.org.ec](mailto:bspinosa@flacso.org.ec)

A nivel conceptual y metodológico, partimos de investigaciones en las que se da cuenta de nuevas perspectivas de análisis de los servicios sociales, las mismas que se centran en problemáticas tales como los de agencia y regulación (Savedoff, 1998). A partir de la década de los años 70, la teoría económica redescubre el concepto de “organización” como modo de coordinación de actividades fundamentado en reglas. Con esto se marca el inicio de la economía contractualista que al preocuparse por la “paradoja de la empresa” abre espacio a la reflexión sobre el funcionamiento de las organizaciones, la asimetría de la información y la problemática de los conflictos de intereses, y delinea un concepto de organización en tanto espacio de contratos explícitos e implícitos (Cobbaut, 1997). En este marco encuentran cabida la teoría de los derechos de propiedad, de los costos de transacción y la teoría de la agencia.

Sin embargo, la hipótesis de racionalidad sustantiva optimizadora que subyace a esas teorías plantea algunos problemas. Una consecuencia de ese tipo de lectura es que se llega a definir las organizaciones únicamente como espacios de contratos entre individuos (Favereau, 1989). Esta concepción reduce la realidad social a una suma de individuos que reaccionan a mecanismos incitativos para maximizar su utilidad individual. Para responder a estas críticas recurrimos, aunque de manera limitada, a otros conceptos y teorías de corte heterodoxo surgidos a partir de los años 80 y que se han denominado como economía convencionalista. Esta reformula el concepto de individuo<sup>1</sup>, introduce el concepto de convención como sistema de ubicación que permite la toma de decisiones en situación de incertidumbre al convertirse en pantalla de información, y delinea un concepto de organización como espacio de construcción de acuerdos y convenciones (Gomez, 1996).

Nuestra unidad de análisis es el *establecimiento educativo*, en tanto espacio sujeto a modificaciones que contribuyen a mejorar los resultados de la educación media en el país. En la investigación se incluyeron catorce establecimientos de educación media, públicos y privados, ubicados en

---

1 El nuevo concepto modifica los postulados de racionalidad individual, optimizadora, oportunista y no cooperadora.

Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Ambato.<sup>2</sup> Si bien existen diferencias tanto en las características de la oferta como de la demanda que capta cada uno de los establecimientos estudiados, éstos tenían resultados equiparables en términos educativos o se encuentran desarrollando innovaciones pedagógicas. Además se recurrió a información estadística sobre educación secundaria y a la revisión de literatura sobre reformas en educación en el país y la región.

### Actores y relaciones en la educación media

Las responsabilidades fundamentales del Estado en materia de educación experimentan transformaciones a partir de las tendencias descentralizadoras, al mismo tiempo que demandan una profundización de la capacidad de regulación del sistema. De hecho, los nuevos roles y reglas con que debe funcionar el sistema conllevan a una recomposición de la posición de sus agentes y poderes y, en este sentido, se requiere construir un nuevo equilibrio entre cuatro polos: el Estado, los establecimientos públicos y privados de provisión de servicios, los profesores y los padres de familia. La función de gobernabilidad del sistema educativo debe responder a la necesidad de arbitrar entre los principios de equidad, calidad y control de los costos globales<sup>3</sup>, lo que justifica la intervención del Estado en el sector.

- 2 El operativo de campo se realizó durante los meses de octubre a diciembre de 2001. El propósito de este abordaje empírico fue obtener una imagen de la situación -desde la perspectiva de los actores inmersos en la provisión de servicios- de educación media; conocer la dinámica de sus acciones; e, identificar los principales incentivos y restricciones que los afectan. Partimos de la hipótesis que estos incentivos, a nivel micro, pueden vincularse a los siguientes ámbitos, incluidos en los instrumentos que sirvieron para recolectar la información: 1) Diseño organizacional: estructura formal, forma de propiedad, grado de autonomía, integración vertical y horizontal, tamaño, entorno legal, mecanismos de delegación de responsabilidades y control, instancias, y, mecanismos de toma de decisiones. 2) Capacidad de gestión de los rectores e incentivos: tipo de contrato, retribuciones monetarias y no monetarias. 3) Gestión de recursos humanos e incentivos: tipo de contratos, retribuciones monetarias y no monetarias para los profesores. 4) Estructura de financiamiento y costos: asignaciones presupuestarias, tarifas, aportes de padres de familia, levantamiento de fondos, costos totales y unitarios. 5) Percepción de los establecimientos, con respecto al rol del Estado, de los elementos de reforma, y, modernización del sector. Información más detallada se encuentra en el anexo 1.
- 3 Las interacciones entre eficiencia y equidad han sido analizadas por Ernesto Cohen (2000).

La regulación comprende tanto la introducción de reglas como de medidas incitativas que permitan que individuos y organizaciones del sistema de educación orienten sus decisiones. En efecto, el desempeño adecuado de los indicadores del sistema educativo depende no solamente de las características de la demanda, ni de los esfuerzos aislados de los oferentes, sino también del grado de intervención del Estado a través de mecanismos de regulación y de la adaptación de éstos a los problemas específicos de nuestro sistema de educación y de su aporte al mejoramiento global de éste.

En educación media encontramos cinco tipos de establecimientos que prestan servicios en Ecuador: fiscal, fisco-misional, municipal, particular religioso y particular laico; el 60% es público y un 40% privado (cuadro 1). La presencia de la educación municipal en el país, al menos en términos cuantitativos, es actualmente casi inexistente (0.14%).

Cuadro 1 Ecuador: Establecimientos secundarios* según tipo de sostenimiento, año 1999-2000		
Tipo de sostenimiento	# de establecimientos	Porcentaje
Fiscal	1.938	55.34%
Fiscomisional	149	4.25%
Municipal	5	0.14%
Particular religioso	268	7.65%
Particular laico	1.142	32.61%
<b>Total</b>	<b>3.502</b>	<b>100%</b>
* Establecimientos con bachillerato en ciencias. Fuente: SINEC/Ministerio de Educación, 2000.		

A pesar de la limitada capacidad de autonomía en los establecimientos fiscales, éstos desarrollan estrategias de gestión interna que influyen en sus resultados. A continuación tratamos de explicitar la complejidad en la dinámica de provisión de servicios para la educación media, los incentivos que la hacen posible, y las limitaciones que ella impone a sus actores. Este tema, se matiza a partir del estudio de casos en catorce establecimientos

de educación media públicos y privados. Dos líneas de análisis pueden ayudar a comprender la problemática en los establecimientos pues abren la “caja negra” de la organización: el comportamiento de los agentes dentro de ella y, las interacciones entre organizaciones y su regulación (Savedoff, 1998). Estos dos aspectos guiarán el análisis diferenciado entre sector público y privado. En un segundo tipo de análisis se recuperan los factores que, tanto en colegios públicos como privados, contribuyen a la generación de procesos positivos de desarrollo interno.

### Relaciones de agencia y regulación

La provisión de servicios en los establecimientos públicos fiscales en el Ecuador se desarrolla en un marco de gestión que combina elementos de marcada centralización con la emergencia de rasgos descentralizadores. Por una parte se observa un alto nivel de centralización tanto de parte del Ministerio de Educación a nivel de diseño curricular, manejo salarial y sanciones a maestros, distribución de algunos insumos y decisiones sobre inversiones físicas; del Ministerio de Economía y Finanzas a nivel de asignación de recursos; e incluso a nivel del sindicato de maestros (UNE) que, con el propósito de contrarrestar la asimetría existente en un mercado inicialmente monopsónico, se ha organizado y ha ido ampliando su poder de negociación central en detrimento de márgenes mínimos de maniobra para los rectores de los establecimientos. Por otra parte, se ofrecen pequeños márgenes de maniobra relativos a la contratación y control de maestros, así como en los procesos pedagógicos cotidianos.

En este contexto, se observa que las relaciones entre funcionarios ministeriales y rectores son básicamente fragmentadas. Diversos funcionarios ministeriales, tanto en el Ministerio de Educación como en el de Economía y Finanzas toman decisiones sobre los establecimientos, sin mayor información de sustento, sin posibilidad de observar las acciones de los rectores, y sin poder atribuir los productos o resultados a las acciones realizadas. Uno de los factores más críticos es la separación existente entre el ente pagador (Ministerio de Finanzas) del ente comprador (Ministerio de Educación), pues las asignaciones deberían ser el mecanis-

mo de generación de incitaciones a la provisión si estuviesen ligadas a algún tipo de indicador de logro o desempeño. Los sistemas de información, si bien cuentan con un nivel aceptable de confiabilidad, no son utilizados en la toma de decisiones ni de los funcionarios ministeriales centrales o provinciales ni por los establecimientos. En este sentido, los rectores adquieren márgenes de maniobra no bien explicitados ni delimitados. Este poder es lo que se pretende controlar a través de instancias ministeriales fragmentadas, limitarlo a través de normas no siempre necesarias ni funcionales, y evaluarlo financieramente a través de la Contraloría. El exceso de dispositivos de control y la falta de coherencia entre ellos pueden afectar más bien la capacidad misma de actuar de los rectores.

Los rectores frente a los maestros, por la cercanía de la relación, tienen mayor posibilidad de asegurarse que el resultado de la delegación de responsabilidades sea efectiva, primeramente porque puede haber mayor convergencia de objetivos ligados a conceptos como una imagen específica del establecimiento, y segundo porque la información que poseen las partes tiene menor grado de asimetría. Sin embargo, uno de los problemas aquí es la imposibilidad de establecer incentivos salariales, pero también de sancionar.

Los padres de familia (principales) frente a los establecimientos (agentes) tienen escasa o ninguna posibilidad de expresar su opinión e incidir en modificaciones dentro de los establecimientos. Los objetivos de los padres son difusos y, como se verá en el estudio de casos, éstos no necesariamente se encuentran ligados al rendimiento académico. La información que poseen sobre metodologías de aprendizaje y contenidos es asimétrica en desventaja de ellos frente a los maestros. Sin embargo, si estos problemas se solventaran, en el caso de servicios gratuitos, el grado de distancia con el agente se mantiene pues los padres no tienen posibilidad de ejercer su poder de negociación a través del pago de matrículas o pensiones. Las funciones reguladoras de la calidad y acceso equitativo son limitadas partiendo del hecho de que no existe separación de los organismos ministeriales de control y los establecimientos públicos de provisión. En este caso, se podría decir que puede existir conflicto de intereses para aplicar normas y regulaciones de carácter universal.

Con respecto a la educación municipal en Ecuador, como se puede apreciar en el cuadro 1, se limita a la existencia de cinco colegios a nivel nacional. Si bien en términos de mecanismos de gestión, estos establecimientos y aquellos del sector fiscal comparten similares características, se observan marcadas diferencias en el funcionamiento, las mismas que se explican especialmente por el tamaño, es decir por consideraciones de escala. En efecto, los funcionarios municipales responsables de educación tienen bajo su responsabilidad dos unidades, como en el caso del Municipio de Quito. La complejidad de las relaciones consecuentemente se reduce notablemente, los objetivos se comparten y la información tiene menor asimetría.

Por lo demás, las relaciones entre rectores y maestros así como aquellas que se dan entre establecimientos y padres de familia son básicamente del mismo tipo que las observadas en el sector fiscal. En cuanto a la regulación, estos colegios se encuentran sujetos a la normativa del sector público, tanto a través de las acciones de supervisión como en términos de observación de la escala salarial del Ministerio de Educación.

El sector privado, que incluye colegios particulares laicos y religiosos, presenta una gran heterogeneidad en cuanto a configuración administrativa, modalidades pedagógicas y tarifas. La prestación de servicios, como es evidente, se regula mediante relaciones de mercado a través de los precios de matrículas y pensiones. En este contexto los colegios se encuentran dispuestos a responder de mejor manera a los requerimientos de los padres de familia. Las fuentes de problemas se relacionan aquí más con la falta de claridad de los padres con respecto a las metodologías pedagógicas, así como a la diversidad de intereses y percepciones sobre lo que significa una buena educación para sus hijos. De hecho, las preferencias están ligadas a las experiencias y expectativas propias de los padres, las mismas que se diferencian en función de un principio referido a la posición ocupada en el espacio social (Bourdieu, 2000) Las regulaciones a los colegios privados se refieren a la normativa sobre tarifas permitidas, las mismas que se encuentran relacionadas con las características físicas de la oferta de los servicios.

## Otros factores organizacionales que inciden en los servicios

Más allá de las relaciones de agencia y de los mecanismos regulatorios se encuentran algunos factores que pueden rescatarse –indiferentemente del tipo de sostenimiento del colegio– y que inciden en los resultados de manera positiva:

El desarrollo de un sentido de misión. A nivel de bachillerato se puede observar un marcado sentido de pertenencia en el sector estudiantil, ligado a opiniones también positivas de los padres sobre lo que consideran el “prestigio” y calidad de un colegio, o simplemente debidas a criterios subjetivos como el mantenimiento de tradiciones. Este sentimiento se reproduce en ciertos casos a nivel de los maestros y directivos. En este sentido, se observan comportamientos no siempre “racionales”. Algunos maestros, por ejemplo, mantienen su cátedra en colegios públicos por motivos no ligados a la retribución salarial.

Redes socio-técnicas como forma de solidaridad inter-colegial. La participación en procesos de intercambio pedagógico ha generado efectos positivos. En ellos los colegios pertenecientes a las redes mejoran su autoimagen, al mismo tiempo que los agentes adquieren mayores compromisos con sus propias instituciones y mejoran su actuación por motivos no monetarios. Es importante destacar el papel que las instituciones universitarias pueden jugar en calidad de actores técnicos, por cuanto ellas realizan mediaciones y traducciones entre un nivel puramente científico y el mercado de proveedores productores de servicios. Son ejemplos de estos procesos: la red de la reforma de la Universidad Andina que convoca a más de cien colegios, la red de planteles jesuitas que reúne a catorce, la asociación de establecimientos públicos experimentales, entre otras.

## Financiamiento y asignación de recursos

El sistema de financiamiento y sus modalidades de captación y pagos, mediante la generación de incitaciones y desincentivos, incide en los resultados de un sistema educativo tanto a nivel intermedio (cobertura, calidad, equidad, eficiencia externa) como final (satisfacción y costo-beneficio).



Con esta perspectiva, en esta sección se examinan los recursos que invierte el Estado en la educación media y la forma de reparto o mecanismos de pago a los prestadores de servicios. También abordamos estas problemáticas en el sector privado.

### *Inversión del gobierno central*

Los gastos públicos en educación durante la década de los años 90, como porcentaje del PIB, presentaron incrementos al pasar de 2.89% en 1990 a 3.79% en 1999. Sin embargo, se puede observar que el PIB experimentó una drástica caída en 1999, de la que el país espera recuperarse sólo en el año 2002. El gasto público en educación media ha experimentado consistentes reducciones en términos absolutos a partir de 1996 y llegó a su nivel más bajo en el 2000. El gasto público per cápita en educación media tuvo también su pico más alto en 1996 con US\$ 182, y se redujo a menos de la mitad con US\$ 87 en el 2000. Para el año 2001 estas tendencias se revierten, sin embargo, el presupuesto de ese año representa sólo el 70% con respecto a 1996. En términos estructurales del presupuesto en educación, la educación media experimentó altibajos al pasar del 38% en 1996 a 29% en el 2000, y a 35% en la proforma presupuestaria del 2001 (Cuadro 2).

Cuadro 2

**Ecuador: Presupuesto del Estado para educación  
y su relación con el PIB, años 1990-2002\*, en millones de USD**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Presupuesto General del Estado	1,717.7	1,844.5	1,967.7	2,177.8	2,882.5	4,307.6	4,450.9
Presupuesto Educación	288.3	336.8	383.7	375.5	486.4	590.4	613.0
Presupuesto Educación Media Presup. Educ. Media /	nd	nd	nd	nd	nd	192.3	230.1
Presup. Educación	nd	nd	nd	nd	nd	33%	38%
PIB	9,986.6	11,176.6	12,232.9	14,311.1	16,605.3	17,935.9	19,034.1
% PIB Educación	2.89%	3.01%	3.14%	2.62%	2.93%	3.29%	3.22%
% PIB Educación Media	nd	nd	nd	nd	nd	1.07%	1.21%
Gasto público en Educación (p/c**)	61	71	79	76	97	116	119
Gasto público en Educación Media (p/c***)	nd	nd	nd	nd	nd	155	182
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Presupuesto General del Estado	5,289.6	4,385.3	3,960.3	4,034.7	3,473.0	4,773.6	
Presupuesto Educación	689.8	635.9	518.6	401.0	456.2	575.7	
Presupuesto Educación Media	198.8	228.1	150.0	116.6	159.0	nd	
Presup. Educ. Media / Presup. Educación	29%	36%	30%	29%	35%	nd	
PIB	19,768.3	19,744.7	13,669.9	13,600.9	17,809.7	19,700.0	
% PIB Educación	3.49%	3.22%	3.79%	2.95%	2.56%	2.92%	
% PIB Educación Media	1.01%	1.16%	1.13%	0.86%	0.89%	nd	
Gasto público en Educación (p/c**)	132	121	97	75	84	104	
Gasto público en Educación Media (p/c***)	155	175	117	87	110	nd	

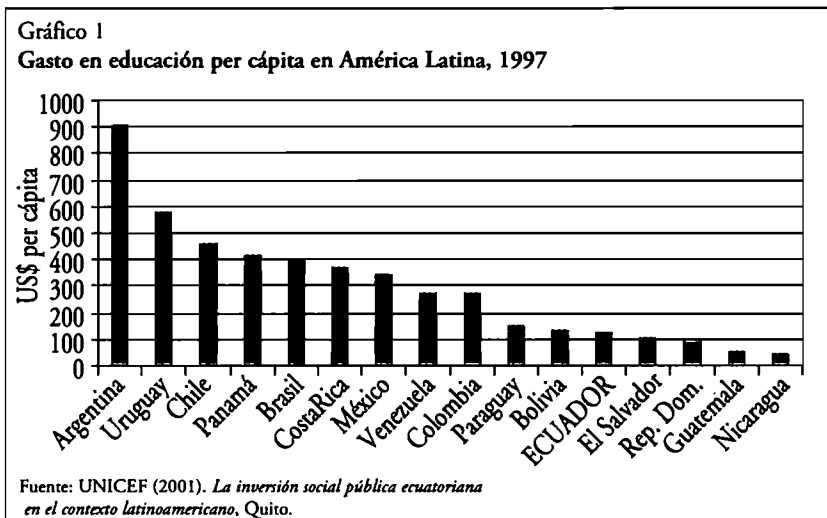
Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas; SINEC/MEC; INEC.

\* Los valores para los años 1990 - 1999 se calcularon sobre la cotización promedio anual del Banco Central; los valores del 2000-2002 se encuentran en dólares corrientes. Los valores de 1990 a 2000 corresponden a presupuestos ejecutados, mientras que los de 2001 y 2002 provienen de la proforma presupuestaria del Banco Central.

\*\* Población entre 5-24 años. Fuente: INEC, proyecciones censo 1990.

\*\*\* Población entre 15-18 años. Fuente: INEC., proyecciones censo 1990.

Al comparar el gasto en educación per cápita con otros países de América Latina, se observa que para el año 1997 Ecuador se encontraba en el puesto 12 de entre 16 países (Gráfico 1). Esta posición del Ecuador se ha deteriorado posteriormente, pues al observar el cuadro 2 se destaca 1997 como el año en que el país tuvo su gasto per cápita más alto en educación.



Los establecimientos públicos se financian fundamentalmente a través de los aportes fiscales. Sin embargo, a este financiamiento estatal se suman los aportes autorizados<sup>4</sup> y no autorizados<sup>5</sup> por parte de los padres de familia, así como contribuciones mínimas provenientes de comunidades

- 4 El Reglamento de Ley General de Educación No 935 autoriza los siguientes cobros: matrícula ordinarias que incluye certificado de matrícula, libreta de calificaciones y carné estudiantil, 4% del Salario Mínimo Vital (SMV); matrícula extraordinaria, 20% de recargo a la matrícula ordinaria; certificados de promoción anual, 0,25% SMV; cada examen del tercer trimestre, 0.10% del SMV; cada examen de grado, 0.5% del SMV; cada examen supletorio, de reevaluación o equiparación, 0.20% del SMV.
- 5 Si bien las disposiciones legales prohíben las erogaciones voluntarias de los padres de familia, en la práctica este tipo de contribuciones se efectúan principalmente para financiar actividades específicas dentro de los planteles: adquisición de muebles, equipos, libros, pago de profesores no-programados, etc.

religiosas, organismos seccionales o de la cooperación. Además, los establecimientos están facultados a percibir ingresos por renta de inmuebles, equipos, venta de productos en los colegios agrícolas. La información sobre las fuentes de financiamiento de maestros para el sector público ilustra sobre la importancia de estas contribuciones (cuadro 3). Aquí se observa que del total de este financiamiento, 95.8% corresponde a aportes fiscales, 2.4% a aportes de los padres de familia, 1% a otros, 0.6% a comunidades religiosas y tan solo 0.1% a aportes de organismos seccionales.

Cuadro 3 Ecuador: Fuentes de financiamiento de pagos a profesores de educación media en el sector público				
Fuente de financiamiento	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Total de financiamiento público
Fiscal	96.4%	88.8%	20.0%	95.8%
Padres de familia	2.6%	1.0%	9.0%	2.4%
Comunidad religiosa	0.1%	7.0%	0.0%	0.6%
Municipios	0.1%	0.1%	71.0%	0.1%
Consejos provinciales	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Otros	0.8%	3.0%	0.0%	1.0%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>99.9%</b>
Fuente: Encuesta de condiciones de vida (ECV), 1999				

El presupuesto público se asigna a través de un esquema de subsidio a la oferta del Ministerio de Educación. Las transferencias se realizan sobre la base de presupuestos históricos, por lo que no reflejan los cambios en el nivel de demanda que experimentan los establecimientos. Para el nivel medio no se han implementado mediciones de logro que den cuenta de sus resultados y puedan constituirse en fundamento para incorporar incentivos ligados a ellos. En este contexto, a continuación se analiza la forma de manejo de los insumos de la educación media.

La composición de los gastos educativos de Ecuador se tradujo en un costo unitario nacional promedio de USD 208.9 por alumno del nivel

medio para el año lectivo 1999-2000. Debido a marcadas diferencias de acceso geográfico desde el continente, de densidad poblacional y de costos de la vida, que se sintetizan en economías de escala desfavorables, el costo unitario más alto se ubica en la provincia insular de Galápagos (USD 652). Los costos unitarios más bajos se observan en Guayas (USD 143) y Pichincha (USD 190), que son también las provincias más densa-

Cuadro 4 Ecuador: Costo por alumno del nivel medio, año lectivo 1999-2000					
Provincia	Inversión US\$	# alumnos	US\$/alumno	% ruralidad	Densidad poblacional Km <sup>2</sup>
Galápagos	866,476	1,329	652.0	11%	2.11
Zamora Chinchipe	1,966,220	6,292	312.5	68%	4.47
Loja	9,112,341	30,683	297.0	50%	38.91
Carchi	3,197,095	10,802	296.0	54%	46.37
Pastaza	1,444,611	4,975	290.4	56%	2.09
Bolívar	3,338,216	11,570	288.5	71%	46.36
Napo	2,461,511	8,953	274.9	65%	4.71
Esmeraldas	7,033,358	26,632	264.1	52%	27.32
Imbabura	5,286,749	20,146	262.4	40%	72.33
Chimborazo	6,948,969	27,519	252.5	60%	65.08
Cañar	3,166,591	12,886	245.7	62%	69.41
Sucumbíos	1,386,981	5,919	234.3	69%	7.90
El Oro	8,901,375	38,178	233.2	24%	95.70
Morona Santiago	2,047,996	8,946	228.9	62%	5.58
Manabí	12,832,772	58,118	220.8	51%	67.16
Tungurahua	6,441,994	29,316	219.7	51%	134.08
Nacional	142,983,053	684,432	208.9	36%	46.49
Cotopaxi	4,076,690	19,672	207.2	66%	49.99
Los Ríos	6,770,399	32,842	206.2	49%	92.38
Azuay	7,758,357	38,406	202	52%	77.1
Pichincha	25,053,099	131,710	190.2	21%	190.97
Guayas	22,891,253	159,538	143.5	16%	166.75

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas/UNICEF, 2001; INEC, proyecciones del censo 1990; SIISE 2000; ECV 1995

mente pobladas y las más urbanizadas. Sin embargo, se observan también inconsistencias: provincias con altos índices de ruralidad y menos densamente pobladas, como las que se encuentran en la Región Amazónica, no siempre presentan costos unitarios relativamente altos. Ver cuadro 4.

La programación presupuestaria que podría encontrarse ligada a resultados en función de la demanda, no se realiza debido a diversas justificaciones de los funcionarios<sup>6</sup>, así como a las diferencias entre los techos presupuestarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las previsiones de los establecimientos educativos. En la práctica, el MEF realiza proyecciones inerciales del gasto en función de la información disponible, es decir sobre la base del presupuesto global codificado del año en curso.

Los presupuestos de los establecimientos, como base para la ejecución presupuestaria, se limitan a la aprobación del distributivo de sueldos de los profesores<sup>7</sup>, de acuerdo con las normas que establece el MEF para cada ejercicio fiscal. Este distributivo es preparado cada año por la Unidad de Programación Financiera del Ministerio de Educación (MEC) y validado por el MEF mediante el cruce de información histórica de roles de pago de los establecimientos. Los recursos para la construcción de infraestructura, equipamiento, capacitación y otras actividades de inversión se encuentran programados por fuera del presupuesto de los colegios y se concentra en partidas que se manejan a nivel central en el MEC o a nivel de las Direcciones Provinciales de Educación. Finalmente, la proforma del Presupuesto General del Estado estima un monto de recursos por auto-gestión (matrículas, aportes y otros cobros a padres de familia) que complementan el presupuesto de cada colegio.

---

6 Ausencia de cultura de planificación, restricción fiscal, ausencia de mecanismos dinámicos de asignación de recursos como por ejemplo el uso de indicadores de producción para sustentar la asignación de recursos, historia reciente de altas tasas de inflación en el Ecuador, la tradicional práctica del regateo presupuestario por parte de los establecimientos. Fuente: entrevistas a funcionarios del MEF.

7 La Ley de Escalafón del Magisterio Nacional vigente es el instrumento jurídico sobre el que se basa la preparación del distributivo de sueldos. Esta norma y su reglamento establecen los montos de remuneración, mecanismos y condiciones para el ascenso de categorías y el conjunto de las demás prestaciones remunerativas de cada profesor de acuerdo a sus características particulares: número de hijos, antigüedad y ubicación geográfica, entre otras.

Las variaciones presupuestarias entre ejercicios fiscales se restringen a las modificaciones producidas por ascensos de categorías de los maestros, a los cambios en las características familiares específicas de cada profesor o a la legalización de trasposos de funcionarios entre unidades. Los establecimientos, a partir de 1997, están autorizados a realizar modificaciones únicamente a nivel de partidas presupuestarias dentro el mismo grupo de gasto, las mismas que deben ser comunicadas posteriormente al MEF<sup>8</sup>. Adicionalmente, se encuentra en fase de prueba una propuesta de transferencias globales a los establecimientos, lo que puede llegar a constituirse en el cimiento de un proceso de autonomización. Las transferencias de recursos para el pago de personal son recibidas por los establecimientos de acuerdo con la programación de caja que realiza el MEF en función de los costos estimados del distributivo de sueldos de cada unidad. Los recursos de las partidas correspondientes a otros gastos de funcionamiento se programan en cuotas fijas durante el año y usualmente son transferidas con cierto retraso<sup>9</sup>.

La inflexibilidad en las normas presupuestarias puede devenir en prácticas poco transparentes en el manejo de recursos. Dado que los incrementos de ingresos o gastos del Presupuesto General del Estado no son admitidos, éstos pueden registrarse paralelamente cuando superan los montos establecidos en el presupuesto inicial. La fragmentación del presupuesto entre aquel que manejan los establecimientos y el rubro de inversiones -de competencia de los niveles centrales o provinciales- afecta la transparencia sobre los recursos que se invierten en cada unidad educativa. Adicionalmente, el hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentre autorizado a retirar montos no utilizados por los establecimientos, con el carácter de no reembolsables, genera en los colegios

- 8 El Acuerdo 182 del Ministerio de Finanzas, 2000, define los siguientes casos: i) modificaciones entre diferentes actividades, siempre y cuando no alteren la composición de la naturaleza económica, la fuente de financiamiento ni los montos totales de los grupos de ingresos y gastos; ii) modificaciones entre asignaciones comprendidas en un mismo grupo del Clasificador de Ingresos y Gasto; iii) redistribución de asignaciones entre actividades o proyectos; iv) rectificaciones a la codificación o al texto de las partidas presupuestarias que no alteren el destino ni el monto de las asignaciones; y, v) la creación de partidas de ingresos o gastos que no alteren los montos totales, la naturaleza económica ni la fuente de financiamiento del presupuesto vigente.
- 9 La prioridad es la transferencia de recursos para el pago de remuneraciones.

una tendencia a realizar gastos apresurados con el fin de evitar la reducción de sus presupuestos.

En 1995 se implementó el sistema de red bancaria de pagos del sector público, a partir de lo cual los colegios son considerados como unidades ejecutoras del Gobierno central. Consecuentemente, 1.938 colegios fiscales tienen presupuestos individualizados y mantienen relación directa con la Subsecretaría de presupuestos y contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas en lo referente a la ejecución de su presupuesto institucional. A partir del año 2000 se encuentra en implementación el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), cuya introducción conlleva el establecimiento de una nueva base normativa<sup>10</sup> que desconcentra algunos elementos de la administración presupuestaria y, sobre todo, uniformiza el registro para facilitar el control por parte del Ministerio de Economía. En este sentido, el Ministerio de Economía detiene el acceso y control total de la información financiera necesaria para realizar el análisis de asignaciones intrasectoriales, sin que esto tenga ninguna relación con indicadores educativos u orientaciones de política provenientes del Ministerio de Educación. Las decisiones sobre asignaciones se encuentran diseñadas para responder únicamente a una lógica financiera en detrimento de una política sectorial. El Ministerio de Educación no cuenta con toda la información necesaria y debidamente actualizada sobre los gastos educativos. Sus intervenciones en relación a los colegios, consecuentemente, carecen de parte del fundamento requerido para orientar sus actuaciones.

En la práctica, las asignaciones incluyen también los resultados de negociaciones bilaterales entre las autoridades de los colegios y los analistas de presupuestos, evidentemente no fundamentadas en requerimientos educativos ni en referentes estandarizados. El análisis de costos unitarios en la muestra de colegios fiscales de este estudio, para 1999, permite apreciar las variaciones en las asignaciones, que van desde US\$ 126 en el Colegio Teodoro Alvarado Oleas (Guayaquil) hasta US\$ 230 en el Colegio Manuel Córdova Galarza (Quito). Si bien se puede observar una

---

10 Acuerdo Ministerial 182 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de 29 de diciembre de 2000.



diferencia estructural entre colegios proveniente de economías de escala distintas, las asignaciones distintas explican características específicas (i.e. número de alumnos por aula, instalaciones, etc.) al mismo tiempo que son consecuencia de decisiones no estandarizadas de asignación de recursos y que no necesariamente se reflejan en diferencias reales. Entre años tampoco se encuentra mayor consistencia en las asignaciones; mientras en cinco colegios la asignación por alumno disminuyó, se observa que en uno de ellos ésta se incrementó, tomando en cuenta que el número de alumnos entre los dos años no experimenta mayor variación y por tanto no explicaría una diferencia de escala en costos (Cuadro 5).

Cuadro 5 Ecuador: Asignaciones fiscales por alumno en seis colegios, años 1999 y 2000					
Establecimiento	Costo x alumno 1999	# alumnos	Costo x alumno 2000	# alumnos	Localización
Manuel Córdova Galarza	230.9	463	189.5	427	Quito
Benigno Malo	179.0	1,423	229.5	1,422	Cuenca
Montúfar	169.3	2,595	132.6	2,588	Quito
Rumiñahui	166.6	1,235	142.1	1,159	Ambato
Guayaquil	137.8	4,295	105.5	4,699	Guayaquil
Teodoro Alvarado Oleas	126.0	1,156	88.6	1,143	Guayaquil

Fuente: Estudio en 14 establecimientos públicos y privados, 2001.

En cuanto a la gestión de profesores, en el nivel de educación media se encuentra un promedio de asignación de un profesor por cada 15 estudiantes a nivel nacional. Los más altos índices de concentración de alumnos por profesor se observan en Guayas (22), Cotopaxi (20), Napo (20) y Pichincha (19), mientras que los más bajos corresponden a Galápagos (11), Bolívar (11) y Zamora-Chinchipe (9). Aunque las diferencias pueden explicarse por el porcentaje de ruralidad y la densidad poblacional provincial, estos criterios no se observan de manera consistente (Cuadro 6).

<b>Cuadro 6</b>					
<b>Ecuador: Relación entre número de profesores y alumnos, en educación media, año lectivo 1999-2000</b>					
<b>Provincia</b>	<b># profesores</b>	<b># alumnos</b>	<b># alumnos promedio por profesor</b>	<b>% ruralidad</b>	<b>Densidad poblacional Km<sup>2</sup></b>
Zamora Chinchipe	716	6,292	8.79	68%	4.47
Galápagos	126	1,329	10.55	11%	2.11
Bolívar	1,084	11,570	10.67	71%	46.36
Loja	2,543	30,683	12.07	50%	38.91
Carchi	892	10,802	12.11	54%	46.37
Pastaza	399	4,975	12.47	56%	2.09
Esmeraldas	2,092	26,632	12.73	52%	27.32
Cañar	981	12,886	13.14	62%	69.41
Chimborazo	2,019	27,519	13.63	60%	65.08
El Oro	2,749	38,178	13.89	24%	95.70
Manabí	3,910	58,118	14.86	51%	67.16
Nacional	41,527	684,432	16.48	36%	46.49
Los Ríos	2,146	32,842	15.30	49%	92.38
Morona Santiago	558	8,946	16.03	62%	5.58
Azuay	2,382	38,406	16.12	52%	77.15
Sucumbíos	366	5,919	16.17	69%	7.90
Tungurahua	1,786	29,316	16.41	51%	134.08
Imbabura	1,219	20,146	16.53	40%	72.33
Pichincha	6,904	131,710	19.08	21%	190.97
Napo	457	8,953	19.59	65%	4.71
Cotopaxi	998	19,672	19.71	66%	49.99
Guayas	7,200	159,538	22.16	16%	166.75

Fuentes: SINEC/MEC, 2001; INEC, proyecciones del censo 1990 para el año 2000.

La relación de trabajo de los profesores se da a través de nombramientos de duración indefinida, sus salarios varían de acuerdo con la Ley de Carrera Docente y de Escalafón del Magisterio Nacional y los incentivos adicionales que reciben se encuentran ligados al tipo de establecimiento en que prestan sus servicios<sup>11</sup> y al tipo de localización geográfica<sup>12</sup>. Las

promociones se deben a derechos adquiridos de manera periódica<sup>13</sup> y sobre la base de la consecución de logros adicionales en su formación y, al igual que los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, tienen acceso a algunos derechos personales<sup>14</sup> así como a derechos específicos por su calidad de profesores<sup>15</sup>. Con respecto a los salarios de los maestros, en los siguientes gráficos se puede observar que un maestro con quince años de antigüedad y tres cargas familiares, en el sector urbano, en el año 2001, alcanza a cubrir la canasta familiar vital sólo cuando se encuentra en la séptima categoría en el escalafón de maestros, mientras que nunca alcanza a cubrir la canasta básica (Gráfico 2). En el sector rural, cubre la canasta familiar vital cuando se encuentra en la cuarta categoría y la canasta básica cuando se encuentra en la novena categoría (Gráfico 3).

---

11 Colegios Experimentales, Institutos Normales, Institutos Superiores.

12 Sector rural y Provincia de Galápagos.

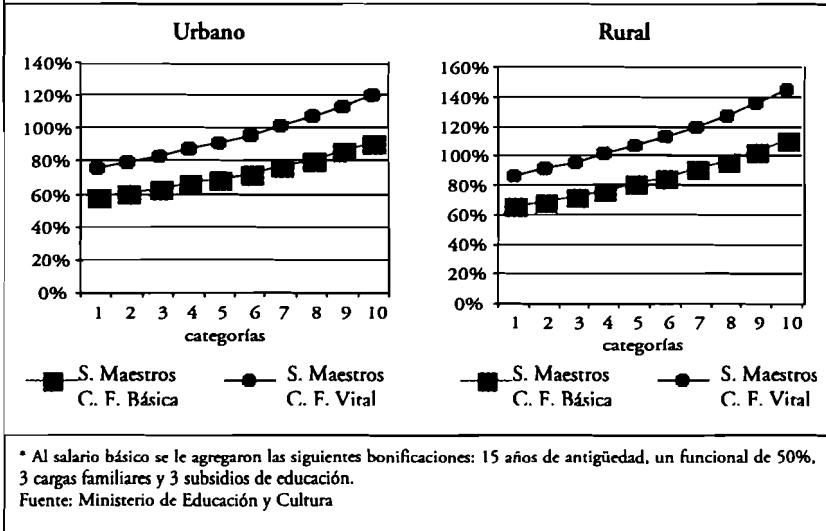
13 Subsidios por antigüedad y ascensos de categoría escalafonaria cada cuatro años para aquellos que laboran en el sector urbano y cada tres años para aquellos que lo hacen en el sector rural, fronterizo o insular.

14 Licencias en caso sueldo por enfermedad o calamidad doméstica, subsidios familiares según la composición de sus hogares.

15 Cada maestro tiene derecho a comisión de servicio con sueldo para perfeccionamiento académico en el exterior y con sueldo completo para perfeccionamiento docente. Se efectúan estímulos a los docentes que el 13 de abril de cada año, día del maestro, cumplan veinticinco años de servicio. Las comisiones provinciales de defensa profesional pueden solicitar algunos estímulos para los docentes: a) mención honorífica y una bonificación económica equivalente a dos sueldos básicos del magisterio por cumplir veinte y cinco años de servicio; b) al profesional que se acoja a la jubilación se le otorga la condecoración al mérito educativo, bonificación económica equivalente a 5 sueldos básicos del magisterio y licencia con sueldo por sesenta días para los trámites correspondientes; c) a quienes produzcan una obra pedagógica, científica o técnica que hubiera merecido especial recomendación por parte de la comisión de defensa profesional, tendrán derecho a condecoración y bonificación equivalente a cinco sueldos del magisterio nacional.

Gráficos 2 y 3

Salarios de los profesores, según categorías, comparados con la canasta familiar básica y vital, año 2001\*



Al analizar la situación de los profesores ecuatorianos en comparación con sus colegas latinoamericanos, se observa que en el Ecuador los maestros reciben 27% menos que sus contrapartes en la fuerza laboral en su propio país, luego de ajustar los datos según horas trabajadas por semana y nivel educativo. En comparación con los demás países latinoamericanos de la muestra, Ecuador es el país en el que el maestro es menos reconocido a nivel salarial frente a profesionales similares en su propio país. Los demás países, a excepción de Brasil, tienden a tener salarios comparativos más altos para sus maestros (Liang, 1999) (Cuadro 7). Estos niveles salariales generan desmotivación y hay evidencias empíricas de que uno de los factores críticos es el reclutamiento y retención de profesores de buena calidad en el sector público, especialmente en el sector rural donde el ausentismo tiene mayor incidencia.

Cuadro 7 Premio salarial horario por ser profesor en 12 muestras <sup>16</sup> , en países latinoamericanos (sin tomar en cuenta tres meses de vacación)	
Países	Premio en el sueldo hora, Por ser profesor
Honduras	0.29 (0.04)***
Colombia	0.20 (0.02)***
Costa Rica	0.15 (0.04)***
Panamá	0.12 (0.03)***
Uruguay (urbano)	0.10 (0.03)***
El Salvador	0.09 (0.03)**
Venezuela	0.08 (0.04)-
Chile	NS
Paraguay	NS
Bolivia	NS
Brasil	-0.07 (0.03)*
Ecuador (urbano)	-0.27 (0.04)***
-p<=0.10 * p<=0.05 ** p<=0.01 ***p<=0.001 NS= no significativo Fuente: Liang (1999)	

Si se observan los determinantes del pago a profesores y mercados laborales en doce países de la región (cuadro 8), podemos ver que por cada año adicional de escolaridad se reconoce un 4% en el salario, mientras a los no-profesores se les reconoce el doble (8%). Ser mujer reduce un 10% en el salario de las profesoras, pero para las mujeres que no son profesoras este factor aumenta su desventaja a casi el doble (19%). La experiencia es reconocida más rápidamente a aquellos que no son profesores. Sorprendentemente, los incentivos para que un profesor trabaje en Quito son 19% mayores que para trabajar en otras áreas urbanas. Las diferencias

16 A excepción de las muestras de El Salvador y Venezuela, éstas incluyeron para los demás países los siguientes criterios: profesores del sector formal, que trabajan más de veinte horas por semana en educación preescolar, especial, primaria y secundaria. Estos datos fueron comparados en cada país con trabajadores del mismo nivel de un maestro. El premio se calculó dividiendo el ingreso mensual para las horas promedio de cada muestra.

entre salarios para profesores en el sector público y privado no son significativas. Las horas adicionales trabajadas son más reconocidas a los profesores (6%) que a los no-profesores (0.4%).

Cuadro 8 Ecuador: Determinantes del pago a profesores versus el pago en mercados laborales comparables							
	Escolaridad	Ser mujer	Experiencia	Incentivos por trab. en otras áreas	Premio en el sector privado	Horas trabajadas semanalmente	R <sup>2</sup> ajust.
Profesores	0.04 (0.01) ***	-0.10 (0.04)*	0.017 (0.009)*	-0.19 <sup>17</sup> (0.06)**	NS	0.06 (0.003)-	0.16
No - profesores	0.08 (0.00)***	-0.19 (0.02)* **	0.03 (0.002)** .	-0.25 (0.08)***	-0.08 (0.02)**	0.004 (0.001)***	0.33
Note: -p<=0.10* p<=0.05** p<=0.01***p<=0.001 NS=no significativo. Fuente: Liang (1999).							

Con respecto a la asignación de recursos a los colegios, tanto financieros como de maestros, no se mantienen patrones estables de comportamiento que permitan establecer relaciones directas con el número de habitantes (aproximación a una capitación simple), ni tampoco se mantiene consistencia con respecto a ajustes justificables como el índice de ruralidad o la densidad poblacional (aproximación a una capitación diferenciada). Por otra parte, en un esquema progresivo de gastos la correlación entre presupuesto total de los establecimientos secundarios y la pobreza sería positiva, sin embargo, el Ecuador invierte menos en los cantones con mayor incidencia de pobreza y más en aquellos que tienen mejores índices de desarrollo educativo. Como es de esperarse, se encuentran correlaciones positivas entre presupuestos y tasa de asistencia secundaria (Cuadro 9).

17 Otras áreas urbanas diferentes de Quito.

Cuadro 9 Ecuador: Correlaciones* entre presupuestos de establecimientos secundarios e indicadores cantonales, año lectivo 1999-2000				
	Presupuesto Total**	Incidencia de la pobreza	Desarrollo Educativo	Tasa Asistencia Secundaria
Presupuesto Total	1.000	-.278	.501	.441
* Significativas al nivel 0,01 (bilateral). ** Los presupuestos corresponden únicamente a establecimientos secundarios que ofrecen Bachillerato en Ciencias. La muestra fue de 212 colegios, tomada de la base de datos del SINEC. Fuentes: SINEC/MEC, 2001; SIISE, 2000.				

La tendencia regresiva en la asignación de gastos educativos de secundaria se constata en la distribución por quintil de ingreso. Contrariamente a lo esperado de la inversión pública, los quintiles de mayor ingreso, 4 y 5, captan más del 50% mientras el quintil 1 no llega ni al 10% (Cuadro 10).<sup>18</sup>

Cuadro 10 Ecuador: Distribución del gasto público en educación por quintil de consumo, año 1999					
Nivel \ Sectores sociales	Quintil				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Preprimaria	0.15	0.22	0.25	0.22	0.15
Primaria	0.24	0.24	0.21	0.20	0.10
Secundaria	0.08	0.16	0.25	0.29	0.22
Universidad	0.01	0.05	0.12	0.30	0.52
Total de educación	0.11	0.16	0.21	0.27	0.26
Fuente: ECV 1999; estimación Banco Mundial, 2000.					

18 Para una visión más extensa sobre este tema, cfr. capítulo sobre Equidad, eficiencias y retornos.

### *Inversiones del sector privado*

Los establecimientos particulares, laicos y religiosos, se financian a través del cobro de matrícula y pensiones a los padres de familia. El Ministerio de Educación procura regular estas tarifas a través de la Comisión Nacional de Costos de la Educación Particular<sup>19</sup> y las Juntas Provinciales Reguladoras de Costos de la Educación Particular<sup>20</sup>. Los costos de las pensiones se establecen anualmente, en función de la situación socio-económica de cada provincia, de acuerdo con instructivos establecidos para valorar las instalaciones, los atributos pedagógicos y los servicios extra-pedagógicos. Todo pago adicional (incluso donaciones e intereses por mora) debe ser previamente aprobado por el Ministerio. Para el año 2001-2002, se autorizó una pensión mensual máxima de US\$ 100<sup>21</sup>, que podía duplicarse con la oferta de servicios excepcionales. Aunque las sanciones por incumplimiento llegan a incluir la clausura definitiva de los establecimientos, en la práctica se observan colegios que superan los máximos de tarifas establecidos.

La asignación de recursos en el sector privado, se encuentra más ligada a la evolución de la demanda. Las variaciones en el nivel de ésta dan lugar a ajustes inmediatos o en el muy corto plazo, puesto que además existe flexibilidad en la contratación de recursos humanos. Las sugerencias de los padres de familia, tienden también a verse respondidas de mejor manera, pues ellos, constituyen la fuente de financiamiento de los establecimientos.

---

19 Tiene como objetivo revisar, modificar, suspender o ratificar las regulaciones aprobadas por las juntas provinciales de regulación, así como, resolver sobre apelaciones de los establecimientos. Se encuentra conformada por nueve miembros: el Subsecretario de Educación, cuatro directores nacionales, dos representantes de la educación particular confesional y dos representantes de la educación particular laica.

20 Adscritas a las direcciones provinciales de educación, conocen y aprueban las peticiones de ajuste del valor de matrículas, pensiones, derechos de grado, transporte, etc., y sancionan las violaciones. Están conformadas por el director provincial de educación, un supervisor de educación primaria, un rector de colegio fiscal y dos representantes de educación particular.

21 Ver el anexo 2 para el detalle de tarifas diferenciadas aprobadas.



## Pistas para un nuevo modelo de gestión de servicios en el bachillerato público del Ecuador

Si bien parte de la problemática de los resultados en educación puede explicarse a partir de las características de la demanda, la literatura especializada de las dos últimas décadas y las evidencias empíricas han ampliado el debate hacia los problemas de la oferta<sup>22</sup> de servicios.<sup>23</sup> Algunas de las últimas investigaciones en el sector social constatan que la organización de la oferta genera diferencias de rendimiento de carácter crítico, éstas tienen que ver con la forma de delegar responsabilidades a distintos agentes y con la manera como se exige de estos agentes la rendición de cuentas por sus acciones (Savedoff, 1998).

En este contexto, a continuación se exploran los fundamentos del debate sobre la reorganización de la oferta educativa con el propósito de contribuir a delinear un "tipo ideal", conforme al doble sentido weberiano del término que provee poder explicativo y poder de legitimación, es decir como ideal social al que se aspira, al mismo tiempo que se constituye en una construcción teórica contra la cual se confronta la realidad<sup>24</sup> (Boudon, 2001). Se realiza una lectura de las experiencias desplegadas en América Latina y la emergencia de nuevos mecanismos ligados a ellas en Ecuador. Se concluye con la definición de una propuesta y recomendaciones de reforma, con respecto a la modalidad de financiamiento, así como a la forma de provisión de servicios educativos en Ecuador, con énfasis en la educación media.

---

22 Cfr. V. Espínola (2001). En este texto se hace referencia al paradigma de efectividad escolar, que a partir de los años 70, ha aportado evidencias sobre el peso relativo de las variables -de la escuela-, sobre el rendimiento escolar; en contraposición, a los estudios centrados, únicamente, en la problemática a partir de la demanda.

23 El interés sobre la problemática de la organización, se nutre de un debate teórico más amplio. A partir de la década de los años 70, la teoría económica, que hasta el momento no conocía sino la existencia de individuos (hogares o empresas), comienza a despertar su interés por la "organización" como modo de coordinación de actividades fundamentado en reglas. Cfr. P.-Y. Gomez (1996).

24 Cfr. también Ph. Raynaud (1987). El autor define el tipo-ideal, como una construcción intelectual; una utopía que se obtiene mediante el pensamiento, accentuando determinados elementos de la realidad, pero, cuyo equivalente no se puede encontrar jamás en la empiria.

*Fundamentos para un nuevo modelo*

Uno de los roles primordiales del Estado, reflejado en las distintas cartas políticas de los países<sup>25</sup>, es el financiamiento de la educación. Aedo & Sapelli (2001) hacen referencia a los principios que subyacen a esta responsabilidad del Estado, y que se constituyen en cimientos de la política social: protección a los niños cuando sus padres no son buenos agentes; resolución de problemas de externalidades (mínimos estándares de alfabetización); aseguramiento de la igualdad de oportunidades entre grupos de diferentes ingresos. Hay que tomar en cuenta que la emergencia de este nuevo modelo se construye de manera específica<sup>26</sup> según las características propias de cada país y de las relaciones políticas entre los actores participantes en el sistema educativo. Así se pueden observar en América Latina distintos criterios metodológicos y formas de configuración de las relaciones entre el Estado, el sector privado, los establecimientos y los padres de familia.<sup>27</sup>

Partiendo de estos principios fundamentales del Estado, que reconocen al mercado educativo bajo su regulación por motivos sociales, la problemática del financiamiento gira en torno a qué financiar y cómo asignar los recursos para la educación, aunque esto no implique la necesidad que el Estado provea directamente estos servicios. Es precisamente en torno a la separación de estas dos funciones en donde se encuentra la discusión de las reformas. El conjunto de dispositivos que definen la delegación de funciones entre niveles y actores del sector educativo, la captación y asignación de recursos, la existencia de competencia, la formación de redes socio-técnicas (Callon, 1991) de cooperación y los elementos de

---

25 En el caso de Ecuador, la Constitución Política (1998) declara a la educación como derecho irrenunciable de las personas y deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia, y como área de inversión pública.

26 Michel Crozier & Erhard Friedberg (1977) rescatan la idea de la autonomía relativa de los actores, los mismos que sobre la base de sus recursos y capacidades construyen soluciones específicas y por ello contingentes, que no son ni las únicas ni las mejores.

27 El desarrollo de una nueva propuesta de financiamiento público y provisión de servicios de educación media debe tomar en cuenta postulados de la economía clásica, así como las modificaciones introducidas por las nuevas teorías de la organización, es decir el contractualismo y el convencionalismo.

control y de rendición de cuentas generan incentivos/desincentivos en la oferta de servicios. El cambio en estos dispositivos ha sido, consecuentemente, el eje de los planteamientos de reforma en financiamiento y producción de los servicios y ha configurado dos componentes del nuevo modelo que, si bien en la literatura especializada suelen tratarse por separado, mantienen estrecha relación entre ellos: i) mayor autonomía para los establecimientos y para los padres de familia; ii) financiamiento en función de la demanda.

La autonomía se concibe como el poder de cada individuo para encontrar en sí mismo la justificación que lo hace actuar, es decir que desde una perspectiva económica se parte de una definición privada de sus preferencias. En educación la autonomía plantea la problemática tanto desde la demanda como desde la oferta. Por el lado de la demanda se encuentra la necesidad de ampliar la gama de servicios para que los padres de familia puedan decidir sobre diversas modalidades pedagógicas, sin restricción por su capacidad de compra. Por el lado de la oferta, donde nos encontramos con establecimientos y no con individuos, el principio de autonomía incita a ampliar el margen de maniobra en la toma de sus decisiones sobre los insumos utilizados para la producción de servicios.

En el grado de autonomía y el(os) beneficiario(s) de ella, los ofertantes o los demandantes, se puede encontrar un gran abanico de opciones. El individuo no es autónomo y posee una libertad limitada por los derechos de propiedad, o una libertad convencional que abre la discusión sobre la convicción, la coherencia y los comportamientos miméticos. La autonomía se inscribe, entonces, en un contexto que requiere además de dispositivos que garanticen la calidad de la formación y la ética de los maestros. Los padres deben estar mejor informados, como condición de la autonomía y la capacidad de decisión. En este sentido, uno de los problemas que hay que resolver y mejorar es la entrega de información sobre costos y calidad, puesto que el acceso a ella es una condición para el buen funcionamiento del sistema. Asimismo, en educación la correspondencia entre necesidad y consumo no puede pasar por la mediación del mercado o al menos no únicamente por ella. El Estado debe procurar solventar el problema de la asimetría de información entre establecimientos y padres

de familia, así como controlar los comportamientos oportunistas<sup>28</sup> en las relaciones. Los contratos, las convenciones y las tarifas predefinidas constituyen los mecanismos de coordinación alternativos<sup>29</sup>.

La autonomía de los establecimientos públicos constituye un *continuum* de alternativas por las que se puede optar en la relación entre el Estado central y los provisos de servicios. En un sentido aplicado de manera específica a los establecimientos públicos, la autonomía se entiende como “la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución” (Espínola, 2001). El establecimiento constituye un espacio de producción en el que ingresan insumos (humanos, físicos y financieros) que son transformados mediante un proceso de generación de valor en servicios educativos. Para que este espacio de producción pueda asumir la responsabilidad de la entrega de servicios requiere contar con los mejores insumos, en el tiempo adecuado, controlar<sup>30</sup> su manejo y tomar decisiones oportunas cuando se presentan problemas. Esto, que es evidente en el caso de los establecimientos particulares, no lo es en el caso de los establecimientos públicos, donde esta posibilidad de gestión de insumos se encuentra restringida por normativas generales y decisiones tomadas desde fuera del espacio del establecimiento.<sup>31</sup> Este nivel de autonomía no desconoce el hecho que los establecimientos educativos fiscales sean “agentes” que deben responder tanto al financiador estatal como a los padres de familia. Tampoco la autonomía se encuentra necesariamente ligada a la privatización.

La cuestión de la autonomía, tiene como contrapartida la necesidad de replantear la forma de gobierno de los establecimientos. Si bien el finan-

---

28 La teoría de la agencia, resuelve el problema del oportunismo, a través del establecimiento de contratos que introducen elementos disciplinarios entre los contrayentes. Adicionalmente, es importante explorar las convenciones, que se convierten en “pantallas de información” entre actores y, pueden producir comportamientos miméticos, orientados al cumplimiento de objetivos organizacionales. Cfr. P.-Y. Gomez (1996).

29 En este sentido, se adoptan maneras que difieren del mercado para hacer frente al intercambio y del precio como expresión del equilibrio entre la oferta y la demanda.

30 El control aplicado a los recursos humanos comprende los mecanismos e instrumentos utilizados por los directivos para lograr que los individuos cumplan con los objetivos organizacionales. El control puede ser implícito o explícito.

31 Cfr. sección diagnóstico de este capítulo.

ciamiento sobre la base de la demanda puede ser la incitación más importante para lograr un buen desempeño, se requiere también fortalecer las instancias de rendición de cuentas. Estas instancias están constituidas por los consejos de administración, o asimilables, donde participan diversos actores por representación propia o delegada.

Por otra parte, el modelo de financiamiento de estructuras de la oferta pública ha recibido continuas críticas. Se argumenta que los profesionales y burócratas se interesan más por el mejoramiento de sus propias condiciones de trabajo y por el cumplimiento de agendas presupuestarias de los políticos, que por el cumplimiento de las necesidades de los usuarios. Es a este problema que responden los dispositivos que buscan ligar la respuesta a los usuarios con la calidad del servicio proporcionado. Es decir, se trata de ampliar el margen de autonomía de los padres de familia para escoger los servicios educativos ofrecidos por los diversos establecimientos. Financiar los servicios de educación en función de la demanda forma parte del nuevo paradigma que se ha ido construyendo en América Latina en el marco del desarrollo de cuasi-mercados<sup>32</sup>, que en educación se puede efectivizar a través de un sistema de vouchers<sup>33</sup>, cupones, bonos, vales o asimilables, o incluso pagando a los establecimientos directamente en función del número de alumnos que logran captar. En este nuevo contexto, si bien las fuentes de financiamiento y su estructura pueden mantenerse, lo que se modifica radicalmente es el sistema de asignación de recursos y las condiciones en que se desenvuelve la producción de servicios. Una de las medidas centrales, en este sentido, es separar el financiamiento de la oferta de los servicios.

Los cuasi-mercados, según Le Grand & Bartlett (1993), tienen características de mercado debido a que resitúan a los establecimientos educativos, en tanto proveedores estatales de servicios, en un espacio de competitividad con otros proveedores como las municipalidades y los privados con y sin fines de lucro. Sin embargo, no son completamente mercados pues difieren de los mercados convencionales tanto en el tratamiento

---

32 Este término, introducido por O. Williamson (1975), ha sido desarrollado por J. Le Grand & Will Bartlett (1993).

33 Este término es aplicado en Chile desde la década de los años 80. Cfr. Aedo, C. & Sapelli, C. (2001).

de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta, nos encontramos con proveedores tanto públicos como privados que no necesariamente tienen como objetivo la maximización de sus utilidades.

Por el lado de la demanda, se destaca el hecho de que el poder de compra de los padres de familia no se expresa en términos monetarios, sino que continúa tratándose de una intervención estatal mediante la asignación de fondos públicos, orientada a financiar la demanda de manera directa (a través de la entrega de cupones a los padres) o indirecta (a través del control de reportes de asistencia de los establecimientos). El Estado adopta la figura de regulador de la competitividad<sup>34</sup>, a través de la compra de servicios y organizador mediante incitaciones de un sistema de proveedores que compiten en los llamados cuasi-mercados. Estas características se han concretado en la práctica<sup>35</sup> usualmente en: la separación de las funciones de regulación, financiamiento, asignación de recursos y producción de servicios, según distintas modalidades; la asignación de recursos a los establecimientos educativos sobre la base del número de estudiantes atendidos; una gama de posibilidades de manejo autónomo de los establecimientos ligada a mecanismos de control por resultados; la implantación de "vouchers" como mecanismo de asignación de recursos, en función de las decisiones de los padres.

La equidad<sup>36</sup> en este contexto se refiere a la universalidad, globalidad, acceso geográfico, acceso social, acceso organizacional y satisfacción social. En este sentido, es necesario que el sistema y los mecanismos de financiamiento se expresen en valores diferenciados en el pago a los profesores con el propósito de reconocer y remunerar de mejor manera el trabajo en el sector rural, la educación especial y la situación en grupos socio-económicos de bajos ingresos.

---

34 La competitividad es la forma en que un mercado convencional demuestra eficiencia. En los cuasi-mercados, el Estado introduce incitaciones para regular tanto la demanda como la oferta, así como también la formación de precios.

35 Cfr. la siguiente sección sobre experiencias en América Latina y el Ecuador.

36 Se concreta en este caso, en que los servicios de educación se impartan a todos los jóvenes, sin exclusión por ingreso, estatus socio-económico, género, origen étnico u otro.

## Reformas y mecanismos emergentes de financiamiento y provisión de educación en América Latina y el Ecuador

Las experiencias en curso en la Región han generado aprendizajes valiosos que confrontan y actualizan el debate teórico. En esta sección se realiza una revisión de la experiencia chilena por contar con la de mayor trayectoria en la aplicación de reformas recientes a través de mecanismos de financiamiento a la demanda. Asimismo, se incluyen experiencias de otros procesos en América Latina y la presencia incipiente de este tipo de mecanismos en el Ecuador.

A partir de la década de los años ochenta, Chile dio inicio en América Latina a una serie de reformas en financiamiento y provisión de servicios educativos. En 1982 introdujo un sistema de *vouchers* con un enfoque de subsidio a la demanda. Esta reforma se inició con el traspaso de la administración de los establecimientos educativos desde el gobierno central hacia los municipios, y en el caso de los colegios técnicos hacia corporaciones empresariales. Estos establecimientos son en general gratuitos. El financiamiento se realiza a través de un esquema de subvención educacional o subsidio por estudiante, a través del sistema de *vouchers* que cubre los gastos de operación y de capital de los establecimientos. El propósito fue promover la competencia entre establecimientos públicos y privados, a partir de un financiamiento estatal que premia la atracción y retención de alumnos al hacer depender los ingresos de los establecimientos de la elección realizada por los padres de familia. Este sistema busca una mayor eficiencia y calidad de los servicios, y supone la existencia de decisiones informadas y soberanas por parte de los agentes del sector.

En términos operativos, las subvenciones se entregan a los establecimientos mensualmente conforme a la asistencia promedio de los alumnos durante los últimos tres meses previos al pago. El valor de la Unidad de Subvención Educación (USE) es diferenciado por nivel educativo (parvularia, básica, media científico-humanista y técnico profesional), así como por tipo de jornada (completa o parcial). Además se reconocen montos adicionales por ruralidad, por internado y subvenciones anuales de apoyo al mantenimiento. En 1988, se implementó el Sistema de Medición de

Calidad de la Educación (SIMCE) con el propósito de monitorear la calidad. En 1996 se introdujo el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), con el propósito de seleccionar al 25% de colegios con mejores resultados y entregar incentivos a sus docentes, así como para controlar comportamientos de selección adversa en los establecimientos al momento de ingreso o en la expulsión de alumnos. Los establecimientos adicionalmente tienen acceso a dos fuentes alternativas de financiamiento: financiamiento compartido, que permite que los padres de familia realicen aportes complementarios, escalonadamente de los aportes fiscales; las exenciones tributarias para donaciones con fines educativos, a partir de proyectos aprobados por el ministerio de educación.

La aplicación del sistema de vouchers, en general, presenta una cercanía al cumplimiento de las condiciones de desarrollo de cuasi-mercados en el sector social en lo referente a estructura de mercado e información. Sin embargo, se encuentran también problemas (Aedo y Sapelli, 2001) que explicamos a continuación, los mismos que no necesariamente invalidan el sistema, sino que plantean requerimientos de ajustes para enfrentarlos.

- La competitividad entre colegios municipales y particulares subvencionados, no siempre es posible por cuanto el cierre o fusión de establecimientos que no cumplen con los requerimientos mínimos es políticamente costoso. En estas circunstancias, los municipios generalmente se ven obligados a entregar subvenciones adicionales a las inicialmente autorizadas, lo que podría verse como un comportamiento proteccionista. Sin embargo, también es cierto que los colegios municipales tienen que soportar costos más altos. Mientras los colegios particulares subvencionados pueden seleccionar a los estudiantes, los colegios municipales no pueden hacerlo debido a restricciones constitucionales y consecuentemente deben asumir alumnos más costosos o con problemas pedagógicos. Además, el exceso de reglas y leyes para la gestión pública afecta directamente las posibles innovaciones educativas y pone a los establecimientos municipales en desventaja frente a los particulares subvencionados. Finalmente, la competencia no es factible de introducir en áreas rurales donde existe limitada oferta pública, lo que además impide abrir un abanico de selección a los padres de familia.



- El pago del Estado a los establecimientos en lugar de hacerlo a los padres dificulta la introducción de discriminaciones positivas en el sistema que reconozcan valores diferenciados para familias de menores ingresos.
- Los padres de familia pueden preferir escuelas privadas por razones ajenas a la calidad educativa. Por este motivo, una estrategia basada en el otorgamiento de mayor poder a los padres no necesariamente genera calidad. El Sistema de Monitoreo de la Calidad (SIMCE) ha recibido algunas críticas y, al parecer, todavía requiere ajustes para poder comparar series y el impacto de diferentes tipos de sostenimiento. A pesar de ello se reconoce que la disponibilidad de información ayuda pero no garantiza la racionalidad en la toma de decisiones.
- El sistema paga a los establecimientos educativos y no a los padres, lo que no coadyuva a despertar mayor conciencia en los padres de sus derechos. Mientras que un mayor grado de autonomía de los padres puede ser visto como negativo, puesto que los padres no siempre son los mejores agentes de la educación de sus hijos, básicamente por problemas de asimetría en la información con respecto a los maestros.
- Los establecimientos particulares pueden introducir comportamientos de selección adversa de estudiantes o discriminación negativa de estudiantes.
- Se critica además que los colegios privados se encuentren “descremado” a los públicos sin agregar nada. De esta manera se genera en los públicos una externalidad negativa, pues se observa un efecto compañero o *peer effect* de desincentivo que produce sobre el resto de la clase la salida de los mejores alumnos (McEwan y Carnoy, 1998, citado por Aedo/Sapelli (2001).
- En la primera etapa de aplicación del sistema (década de los años 80), se observó una privatización de la matrícula. El sector público pasó de captar el 78% en 1980 al 58% en 1990, composición que se ha mantenido a partir de esa fecha (González, 2000).

Al parecer el sistema de vouchers en Chile ha logrado avances con respecto al anterior sistema. Los ajustes que se sugieren se refieren básicamente a: mejorar el nivel de información para las familias; ajustar el SIMCE, para obtener mejor información sobre calidad; introducir diferenciaciones adicionales que coadyuven a mejorar la equidad; establecer mejores mecanismos de regulación que aseguren al Estado y a los padres de familia el cumplimiento de compromisos por parte de los colegios; cautelar que el sistema de financiamiento compartido no implique el retiro de la escuela de algunos alumnos; incorporar mecanismos flexibles de gestión de recursos humanos en los municipios.

Otros países de América Latina han introducido en años recientes sistemas similares al aplicado en Chile. A pesar de constituir experiencias innovadoras, la mayor parte de ellas se encuentra en fase de implantación y/o tienen limitado ámbito de aplicación, como reseñamos a continuación.

A inicios de la década de los años 90, Colombia introdujo un sistema de vouchers para la secundaria. El propósito fue financiar estudios en colegios particulares a jóvenes de escasos recursos, como política de ampliación de cobertura en diez de las ciudades más grandes del país. El programa se encuentra bajo la dirección de las municipalidades y es administrado por el Banco Central Hipotecario, que realiza la transferencia de recursos a través de pagos directos a los padres de familia. El monto del voucher es fijo e indiferenciado y alcanza alrededor de US\$ 143 por escolar al año. Para acceder a este beneficio, los padres deben probar que no encuentran cupo para sus hijos en escuelas secundarias públicas y para mantenerlo deben alcanzar determinados niveles de rendimiento. Entre los problemas que se detectan en el sistema se destaca la ausencia de mecanismos para evitar la sustitución de educación pública por privada, así como la proliferación de colegios particulares a partir de estos financiamientos sin el debido control de calidad en sus servicios.

En 1998, se implantó en Brasil el Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF). Este fondo estableció un mecanismo para asignar recursos en forma proporcional al número de estudiantes matriculados y asistentes a las escuelas; la asignación por alumno en 1998 fue de US\$ 315 anuales por alumno. Paralelamente, se diseñaron mecanismos de control por parte de la

comunidad sobre la distribución y gasto de los recursos, a través de consejos a nivel municipal. Según evaluaciones recientes, el ritmo de aumento de la matrícula pasó de 3% a 6%. A partir de 1998 asimismo aumentó el número de profesores y se verificaron mejoras salariales previstas como condición de manejo del fondo. Sin embargo, persisten preocupaciones con respecto a los consejos comunitarios por la posible influencia de factores políticos, y se requieren realizar análisis de costos para fijar más adecuadamente los costos unitarios por alumnos.

Algunos países se encuentran desarrollando también este tipo de mecanismos, tal es el caso de Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Las experiencias se refieren tanto a una reconceptualización en la asignación de recursos, como a la introducción de nuevos marcos de gobierno y gestión de los establecimientos, a los que se les provee de mayores márgenes de autonomía, así como se redistribuyen responsabilidades entre los actores públicos y privados. Los objetivos generalmente se han orientado a aumentar coberturas, mejorar las condiciones salariales de los profesores según desempeño, flexibilizar los marcos de gestión de recursos humanos y financieros, entre otros.

En el Ecuador, en los últimos años se han implementado mecanismos de asignación de recursos del sector social con enfoque de demanda, mediante transferencias directas a las familias o el pago capitado a los proveedores por servicios prestados. Si bien no todos ellos tienen relación con el sector educativo, constituyen innovaciones metodológicas en el manejo de fondos públicos por cuanto han introducido nuevas formas de relación entre el Estado y la población, contribuyendo a delinear cierta factibilidad social para un manejo distinto de recursos del Estado. Asimismo, una propuesta de cambio en la asignación de recursos públicos fue planteada por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en 1999, que pese a no haber sido discutida ni avanzar en su definición, constituye una alternativa en aspectos de organización y financiamiento del sector.

Beca escolar (Ministerio de Bienestar Social)<sup>37</sup>. El Fondo de Protección Social, del Ministerio de Bienestar Social, maneja un fondo de ocho mi-

---

37 Fuente: Entrevista con F. Enríquez (2002), coordinador del Fondo de Protección Social, Ministerio de Bienestar Social.

llones de dólares, con recursos provenientes del presupuesto estatal, para la entrega de subsidios directos a familias de los quintiles más bajos. El propósito es incentivar el mantenimiento de los niños en la escuela, pero no implica que aquellos que trabajan dejen de hacerlo. La transferencia monetaria consiste en un bono de US\$ 72 anuales/per cápita, hasta para dos niños de entre 6 y 15 años por familia. Se estima que 500.000 de estos niños se encuentran en riesgo de abandonar los estudios, de los cuales el programa actualmente atiende a 38.000 (que se encuentran en 9 provincias, y 66 de los cantones más pobres). Se tiene previsto ampliar la cobertura a 150.000 para el 2002. La condición es la asistencia de un mínimo del 90% a clases. Los fondos se asignan a partir de los criterios del Ministerio y son administrados por un fideicomiso con la Corporación Financiera Nacional. Las madres de los niños son identificadas por el Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN), ellas deben presentar su identificación y el certificado de asistencia a clases de sus hijos, en una red de cooperativas que ejecuta estas asignaciones.

Beca para Niños Trabajadores (INNFA)<sup>38</sup>. La Beca escolar, implementada en 1997 se concibe como parte de un programa integral hacia los niños trabajadores, de entre 8 a 15 años, con la finalidad que concluyan la educación básica, al mismo tiempo que dejen de trabajar o al menos disminuyan su carga diaria de trabajo. El programa entrega becas de US\$ 152 anuales por beneficiario, y trabaja actualmente en 34 ciudades en donde atiende a 18.500 escolares. Las asignaciones de recursos se fundamentan en un subsidio directo a las familias, que son seleccionadas a partir de un proceso de focalización. El INNFA realiza visitas aleatorias para verificar matrícula, asistencia, rendimiento y situación laboral; además, se establecen compromisos tanto de la familia como de la escuela y la comunidad.

La experiencia de mayor cobertura e impacto, según algunos estudios, en términos de equidad (León, Rob Vos, Brborich, 2001) ha sido el Bono de Solidaridad. Actualmente maneja 150 millones de dólares anuales, un millón trescientos mil beneficiarios de transferencias monetarias directas

---

38 Fuente: Entrevista con A. Dueñas (2002), coordinador del Programa del Niño Trabajador (INNFA).

mensuales de 11.5 dólares por madre con el propósito de mantener niveles de consumo básico<sup>39</sup>.

Por otra parte, se encuentran intervenciones combinadas de pagos capitados por servicios y la modalidad de tercerización, para la provisión de los servicios. El Ministerio de Bienestar Social, a través del Programa Nuestros Niños/MBS/BID<sup>40</sup>, a partir de 1997 maneja recursos para el financiamiento de acciones de protección para niños menores de 6 años. Con este propósito se ha diseñado un sistema de subasta de fondos para financiar acciones ejecutadas por terceros. También el INNFA ha introducido otros mecanismos con las mismas características para la atención a menores en riesgo<sup>41</sup>.

La propuesta del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) (Iturralde, 1999) sucinta y poco desarrollada, sugiere la aplicación de criterios de asignación para la educación inicial, básica y media con ajustes por niveles de ingreso y localización en áreas rurales o urbanas. Para las áreas rurales se proponen asignaciones capitadas a los establecimientos, mientras que para las urbanas se prevén transferencias directas a los padres de familia. El propósito era básicamente promover la eficiencia y el involucramiento de diversos actores en la provisión, financiamiento e inversión en el sector, así como distribuir equitativamente los subsidios e implementar un sistema de información y acreditación de la calidad. En cuanto a la provisión de servicios educativos por el sector público, la propuesta asume una posición radical al sugerir administrar un sistema fiscal de educación desconcentrado, descentralizado, con participación de padres de familia y de la comunidad local, únicamente en aquellos lugares donde no fuere posible desarrollar la oferta privada.

---

39 Este bono fue elevado a US\$ 30 en el año 2007 por el gobierno de Rafael Correa. Para mayores análisis, ver J. Ponce (2006).

40 Fuente: Programa Nuestros Niños (2001).

41 Por ejemplo para el manejo de subsidios del Programa Acción Ciudadana por la Ternura (ACT). Fuentes: documentos institucionales y entrevistas.

## **Propuesta de reforma en el financiamiento y provisión de servicios de educación media en el Ecuador**

Según la Constitución Política del país de 1998, el Estado aparte de definir y ejecutar políticas educativas debe administrar una red pública de establecimientos para quienes lo necesiten, donde los servicios deben ser gratuitos. Este sistema debe incorporar estrategias de desconcentración y descentralización administrativas, financieras y pedagógicas, con participación de los padres de familia. Asimismo el Estado debe administrar un sistema de subsidios para los estudiantes en extrema pobreza, favorecer la educación en zonas rurales y fronterizas, garantizar la diversidad de la educación y defender los derechos de los padres a elegir la educación para sus hijos de acuerdo con sus principios y creencias. Con respecto a la educación particular, debe garantizarla al igual que las inversiones privadas.

En este contexto normativo, podemos observar que la educación fiscal administra el 92.6% de los colegios públicos, mientras los municipios intervienen en menos del 1% (0.24%), y misiones religiosas con fondos públicos lo hacen en el 7.12% (ver cuadro 1). A partir de estos datos, se puede constatar que los organismos municipales si bien conducen experiencias individuales exitosas no han asumido compromisos de magnitud en políticas y gestión de la educación media, a pesar de que existe una normativa de descentralización que les faculta a incursionar en esta gestión.

Los principios que sugerimos para guiar la reforma son: autonomía para los colegios, fortalecimiento de la capacidad rectora del Ministerio de Educación y ampliación de la participación de los padres de familia; aseguramiento en la oferta de servicios, control en los mecanismos de selección adversa tanto de estudiantes como de localidades; sistemas de monitoreo de calidad y desempeño, que se conviertan en pantallas de información para orientar a los agentes del sistema; equidad y eficiencia en la asignación de fondos públicos.

La reforma en las modalidades de financiamiento de la educación media debe orientarse hacia una mayor responsabilidad del sistema frente a los alumnos y padres de familia, esto demanda una recomposición de las relaciones entre los agentes del sistema a través del establecimiento de nuevos roles y reglas. El objetivo de un programa de reforma debería ser mejorar la

calidad y la eficiencia productiva en los establecimientos, asegurando la equidad en el acceso a través de un sistema de financiamiento orientado por la demanda. Los objetivos específicos y las estrategias sugeridas serían:

- Introducir incitaciones competitivas, por medio del financiamiento público y la asignación de recursos educativos, a través de: mecanismos de asignación por capitación diferenciada e incentivos al desempeño; separación del financiamiento y la provisión de servicios; la restauración y ampliación de la capacidad decisoria del Ministerio de Educación a nivel de financiamiento educativo, y el financiamiento estable.
- Incrementar el nivel de responsabilidad de los proveedores de servicios, mediante la ampliación de niveles de autonomía en su gestión; la implantación de un sistema de monitoreo de la calidad; la implantación de un sistema de evaluación del desempeño; la promoción de la conformación de redes socio-técnicas de cooperación pedagógica.
- Mejorar el nivel de corresponsabilidad de los padres de familia, a través del mejoramiento de la información y la organización de observatorios de satisfacción y preferencias de los padres de familia.

El rol del Estado en el financiamiento de la educación es fundamental, por cuanto puede regular tanto la equidad como la calidad y la eficiencia de los servicios. Para cumplir con estos propósitos, el financiamiento público orientado por la demanda constituye un incentivo a los proveedores para atraer y retener alumnos. Las subvenciones podrían ser de dos tipos: subvención capitada diferenciada que asegure equidad y eficiencia como modalidad de financiamiento generalizado, es decir para todos los establecimientos<sup>42</sup>. Se deben establecer mecanismos de contrato o convenios

---

42 Se sugiere la entrega del subsidio al establecimiento y no por las transferencias directas a los padres de familia, tanto por la facilidad en la entrega y control de recursos (es más fácil establecer relaciones con 3.500 colegios que con los padres de familia a los que éstos sirven); cuanto porque la asimetría en la información, que desfavorece a los padres, los pone en situación de contar con menos elementos para la acertada toma de decisiones como agentes de sus hijos. En este sentido, sugerimos privilegiar un mayor rango de autonomía a los establecimientos.

que constituyan compromisos de gestión entre los establecimientos de educación media y el Estado.<sup>43</sup> Se debe partir por calcular los costos de eficiencia productiva (costos a determinado nivel de calidad educativa), con el propósito de establecer tarifas estandarizadas para el pago a los establecimientos por alumno asistente a clases. Estas tarifas deben diferenciarse para incorporar ajustes por nivel de ruralidad o en zonas fronterizas, por densidad poblacional, por educación especial y en caso de extensión de la jornada escolar diaria, de manera que el esquema de financiamiento reconozca el costo de alumnos más caros y desaliente tendencias a la selección adversa de alumnos y/o localidades.<sup>44</sup> Los pagos se realizarían a los colegios de manera periódica, sobre la base de informes (asistencia de alumnos) con estándares mínimos y controles periódicos.

Se sugiere además el diseño de un fondo de subasta para proyectos educativos como modalidad de financiamiento selectivo. Con el propósito de alentar las innovaciones educativas, así como también el mejoramiento de la calidad de la educación se puede invitar a los establecimientos a concursos anuales para presentar proyectos. Estos proyectos podrían ser presentados por establecimientos de manera individual o en alianza con otros similares (entidades de educación superior y otras instituciones que apoyen el desarrollo pedagógico a nivel local). En este sentido, constituyen iniciativas rescatables las actuales redes de apoyo. Los fondos obtenidos por este medio deberían transferirse en su totalidad a los profesores del(os) establecimiento(s), de manera que constituyan un incentivo para mejorar sus salarios, que como se observó en el diagnóstico son comparativamente más bajos frente a otros países de América Latina.

La separación de funciones entre el financiamiento, la compra y la provisión de servicios puede ser un elemento que garantice la transparencia en la asignación de recursos, pues elimina el problema de conflicto de

---

43 La teoría de la agencia, resuelve el problema del oportunismo, a través del establecimiento de contratos que introducen elementos disciplinarios entre los contrayentes. De manera adicional, es importante tener presente el carácter de las convenciones, que se convierten en "pantallas de información" entre actores y pueden producir comportamientos miméticos orientados al cumplimiento de objetivos. Cfr. P.Y. Gomez (1996).

44 Para la determinación de costos, los modelos económicos referidos como *Data Envelopment Analysis DEA* (Charnes, Cooper and Rhodes, 1978) constituyen alternativas de estimación que incluyen niveles de eficiencia productiva por cuanto toman en cuenta factores exógenos.



intereses y propicia que cada instancia pueda especializarse en su misión primordial. En la concreción de esta estrategia, se pueden tomar diversas combinaciones organizativas, que deben ser evaluadas en su factibilidad política y de gestión. En un nuevo escenario, se podría conferir la función de compra a los niveles intermedios del MEC, a organismos descentralizados, a organismos de carácter autónomo, o de otro tipo. Asimismo, la provisión de servicios debe sujetarse a modificaciones organizacionales que aseguren mayores grados de autonomía de gestión, con los correspondientes mecanismos de control y rendición de cuentas.

El Ministerio de Educación debe restaurar y ampliar su capacidad decisoria a nivel de financiamiento educativo, como parte de sus funciones de rectoría sectorial. Se requiere sea el Ministerio de Educación (MEC) y no el de Economía y Finanzas el que deba decidir y negociar el nivel de financiamiento público para la educación, sobre la base de objetivos, metas e indicadores del desempeño (en coberturas, calidad y equidad), en el marco de los procesos anuales de establecimiento del Presupuesto General del Estado. Asimismo, deberá desarrollar métodos de priorización y procesos de ajuste periódicos, para la asignación capitada de recursos públicos hacia los establecimientos. Las decisiones del MEC podrían ser ejecutadas en distintos escenarios: a través de sus propias instancias ministeriales, de instancias del Ministerio de Economía, o de un fondo autónomo de administración delegada.

Por otra parte, un sistema de financiamiento y asignación de recursos que introduzca incitaciones competitivas a través de la capitación, puede encontrar respuesta adecuada únicamente en proveedores de servicios con capacidad de autonomía para tomar sus propias decisiones sobre los insumos que requieren y las combinaciones adecuadas de ellos. Las modalidades de asignación de recursos, sin embargo, posibilitan a la vez que limitan la autonomía de los establecimientos. En efecto, la autonomía debe tener como contrapartida mecanismos de gobierno de los establecimientos y dispositivos de regulación y control por parte del Estado, los gobiernos locales y los padres de familia.

Los establecimientos de educación media, requieren contar con márgenes de autonomía que les permitan decidir sobre la calidad, cantidad de los insumos (recursos humanos, financieros y físicos), así también sobre

sus procesos internos. Este nivel de autonomía implica contar con instancias decidoras de gestión interna, consejos o juntas, en las que se encuentren representados los intereses de padres de familia y del Estado, con el propósito de realizar un seguimiento de la actuación de los agentes encargados de la educación (rector y profesores). En este punto, se presentan diversos escenarios de desarrollo, que deberán ser debidamente evaluados en el marco de la reforma.

La incertidumbre que puede generar en los establecimientos una posible reducción del número de alumnos, va a contribuir a alentar el interés por atraer y retener estudiantes pero podría también devenir en efectos perversos, los mismos que deben preverse para diseñar mecanismos adecuados de control. Estos efectos perversos, podrían reflejarse en la introducción de factores no vinculados a la calidad educativa o incluso en detrimento de ella y que tengan el propósito de atraer alumnos o padres de familia. En este sentido es importante establecer estándares de acreditación de servicios, así como mantener un sistema de monitoreo de la calidad que permita asegurar estándares mínimos de formación de los alumnos y constituirse en pantalla de información para el Estado y los padres de familia. Otro efecto positivo de un sistema de monitoreo de la calidad sería la generación de bases competitivas entre establecimientos. La calidad podría reflejarse también, a través de la aplicación de pruebas estandarizadas a los alumnos en el último año de bachillerato, con participación de entidades académicas superiores.

Paralelamente a un sistema de monitoreo de la calidad, cuyos resultados según la información especializada sobre el tema son el efecto combinado de varios factores de dentro y fuera del control del establecimiento), es importante implementar un sistema de evaluación del desempeño para realizar un seguimiento de la actuación pedagógica en los establecimientos con el propósito de incorporar incentivos a las buenas prácticas docentes. Igualmente es importante impulsar proyectos colectivos y no solo individuales. En este sentido se sugiere la conformación de redes socio-técnicas de cooperación pedagógica entre establecimientos de bachillerato, así como entre éstos con entidades académicas u otros actores locales, orientadas a diseñar proyectos conjuntos y/o compartir experiencias de mejoramiento en la calidad.

El acceso de la demanda a información barata y confiable sobre calidad, metodologías y costos es una de las condiciones para que cualquier mercado opere eficientemente al disminuir las asimetrías de información entre agentes del sistema educativo. Sobre la base de información, los padres pueden asumir su participación con mayores elementos de juicio y aumentar el grado de corresponsabilidad en el proceso formativo de sus hijos. La participación de los padres de familia como agentes en la formación de sus hijos puede traducirse a partir de la posibilidad que tengan ellos de expresar su nivel de satisfacción y preferencias. Esto se puede realizar a través de mecanismos de monitoreo o consulta directa, y también con su participación en instancias de gobierno en los establecimientos. La organización de encuestas a padres de familia sobre satisfacción y preferencias, al mismo tiempo que constituye una oportunidad para expresar sus opiniones puede aprovecharse para orientar cambios en los establecimientos.

### Conclusiones

La provisión de servicios de educación media en su mayoría depende de aquella que provee directamente el Ministerio de Educación (55%). El sector privado laico y religioso se ocupa del 40%, mientras los actores fiscomisionales del 4%, y los municipios no llegan a representar ni el 1% del sector. Las relaciones entre agentes en el sector público se encuentran fragmentadas y los padres de familia tienen escaso margen de participación. En el sector municipal, la pequeña escala constituye un factor positivo para los resultados de los establecimientos. El sector privado, por el contrario, se encuentra totalmente ligado a la opinión de la demanda, lo que puede generar problemas de pertinencia, puesto que los padres no siempre disponen de la información suficiente para tomar las mejores decisiones pedagógicas.

El financiamiento público para educación secundaria ha experimentado consistentes reducciones, en el marco de la contracción del gasto social a partir de la crisis de 1999. El gasto per cápita cayó a menos de la mitad si se compara 1996 con el año 2000. La inversión per cápita de Ecuador es una de las más bajas de América Latina; para 1997, constituía el 14%

con respecto a la inversión de Argentina, 28% con respecto a Chile y sólo el 47% con respecto a su vecino país de Colombia. Por otra parte, los colegios fiscales no son completamente gratuitos, los padres de familia contribuyen a su financiamiento al menos en un 2.6%.

El costo unitario por alumno a nivel nacional es de 209 dólares. Las diferencias entre provincias, en ciertos casos, pueden explicarse por tratarse de lugares con baja densidad poblacional, por ser fronterizas, por tener altos índices de población rural, o por efectos combinados. Sin embargo, se observan inconsistencias entre ellas, así como en las series de tiempo en una misma provincia, lo que revela un manejo poco estandarizado de criterios de asignación. Estas mismas tendencias se pueden observar en la asignación de profesores. Adicionalmente, se observan tendencias regresivas al analizar la distribución del gasto público por quintil de consumo. Se constata que los establecimientos fiscales reciben asignaciones presupuestarias totalmente desligadas de la consecución de resultados en términos de número de estudiantes, calidad de la enseñanza, criterios de equidad o indicadores de desempeño.

Las asignaciones de recursos se fundamentan en el financiamiento de estructuras presupuestarias a partir de datos históricos. Los cambios registrados en los últimos años, en manejo del financiamiento y asignación de recursos para los establecimientos de educación media, han privilegiado la lógica de control financiero del Ministerio de Economía y Finanzas. Estos cambios, si bien han agilizado las transferencias de recursos hacia los establecimientos, no han modificado el sistema de asignación de recursos, pues no se toma en cuenta ningún criterio de resultados o indicadores de gestión. Al contrario, al constituirse en decisiones disgregadas de un ente con conocimiento de la problemática educacional<sup>45</sup>, se ha abierto el paso a decisiones menos fundamentadas en necesidades y resultados<sup>46</sup>. Los mecanismos de negociación directos entre los establecimientos y los analistas de presupuestos agravan la situación educativa, pues al no existir cri-

---

45 Las decisiones son tomadas por el personal de la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

46 Frente a un problema similar, el Ministerio de Salud Pública (MSP) durante la administración 1998-2000 propuso que, la información sobre recursos fiscales y su distribución sea consolidada en el MSP, manteniendo las facilidades actuales del sistema de pagos y transferencias.

terios ni indicadores para una negociación racional de los fondos se deja abierta la posibilidad a una negociación subjetiva y poco transparente.

Los profesores tampoco reciben incentivos directos y las promociones salariales se vinculan básicamente con los años de servicio. El sistema no premia ni castiga su desempeño. Los niveles salariales son relativamente bajos si se comparan tanto con la cobertura de la canasta familiar como con los salarios en mercados comparables en el mismo país. Con respecto a otros países de una muestra en América Latina, en Ecuador es donde menos reconocimiento salarial se da por ser profesor.

Estos elementos, suprimen cualquier presión competitiva hacia los establecimientos de nivel medio por captar y mantener estudiantes, así como también la posibilidad de incorporar incentivos externos para mejorar la calidad, adaptarse a las características de la demanda o aumentar sus coberturas. Sin embargo es importante destacar que los establecimientos de educación media encuentran también medios para su desarrollo a partir de elementos no monetarios, como es el sentido de pertenencia y las acciones cooperadoras entre colegios.

En este contexto, se sugieren algunas pistas para una posible reforma en la educación media del Ecuador. Esta reforma debe centrarse en responder de mejor manera a los requerimientos y necesidades de los alumnos y los padres de familia, a través del mejoramiento de la calidad y la eficiencia productiva de los establecimientos, y de una mayor equidad en el acceso. Se sugiere introducir una mayor racionalidad a las asignaciones por alumno con diferenciaciones positivas para los alumnos más caros o en zonas de más difícil acceso como en el sector rural y fronterizo. Asimismo se sugiere mejorar la información del sistema para que los padres puedan tomar mejores decisiones. Las estrategias de colaboración en las que algunos colegios se encuentran implicados podrían ampliarse para formar redes de socio-técnicas a nivel pedagógico. Finalmente se considera que el Estado tiene un papel crucial e indelegable en la regulación y financiamiento del sistema educativo y que es necesario fortalecer este rol.

## Bibliografía

- Aedo, C.; Sapelli, C. (2001). "El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile", sin publicar.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (1996). *Progreso económico y social en América Latina; cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington.
- Boudon, R. et al (2001). *Ecole et société: les paradoxes de la démocratie*. París: Presses Universitaires de France.
- Bourdieu, P. (2000). *Les structures sociales de l'économie*. París: Seuil.
- Callon, M. (1991). *Réseaux technico-économiques et irréversibilités, Les figures de l'irréversibilité en économie*. París: éd. de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, pp. 195-230.
- Cobbaut, R. (1997). *Théorie financière*, 4a. Ed. París: Economica.
- Cohen, Ernesto (2000). "Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia, en *¿Hacia dónde va el gasto público en Educación?*, Volumen I. La búsqueda de la eficiencia. División de Desarrollo Social. Chile: CEPAL, octubre.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. París: Editions du Seuil.
- Espínola, V. (2001) *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Washington: BID.
- Favereau, O. (1989). « Marchés internes, marchés externes », *Revue économique*, vol. 40. n° 2 (mars ), p. 273-328.
- Gomez, P.Y. (1996). *Le gouvernement de l'entreprise*. París: InterEditions.
- González, P. (2000) "Financiamiento e incentivo en el sistema escolar en Chile", *Serie Políticas Sociales* No. 42. CEPAL.
- Iturralde, R. (1999). "El papel del Estado para el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes", en Mimeo del CONAM (Unidad de Reforma del Estado).
- Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993). *Quasi-markets and social policy*. UK: The Macmillan Press Ltd.
- León, M; Vos Rob, Brborich, W. (2001) *¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza?* Evaluación de impacto el bono solidario en el Ecuador. Quito/La Haya: SIISE/ISS.

- Liang, X. (1999). *Teachers pay in 12 Latin American Countries*, LCSHD Paper series # 49, World Bank.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador (2000). Acuerdo Ministerial 182, 29 de diciembre, Quito.
- Ponce, J. (2006). "The impact of conditional cash transfer program on school enrollment: the Bono de Desarrollo Humano of Ecuador", mimeo. Quito: FLACSO.
- Raynaud, Ph. (1987). *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne* París: PUF.
- Savedoff, W. (1998). *Los servicios sociales vistos con nuevos lentes*, en Savedoff, W. (comp.), *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*, Washington: BID, p. 3-41.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: Free Press.

## Anexo 1

### **Nota metodológica sobre la investigación realizada en establecimientos de nivel medio en el Ecuador, 2002**

El estudio sectorial sobre la educación secundaria, en Ecuador, incluyó una investigación en catorce establecimientos localizados en Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Ambato. El propósito de este abordaje empírico fue, obtener una imagen de la situación -desde la perspectiva de los actores inmersos en la producción de servicios- de educación media; conocer la dinámica de sus acciones; e, identificar los principales incentivos y restricciones que los afectan. Partimos de la hipótesis que estos incentivos, a nivel micro, pueden vincularse a los siguientes ámbitos, incluidos en los instrumentos que sirvieron para recolectar la información:

- **Diseño organizacional:** estructura formal, forma de propiedad, grado de autonomía, integración vertical y horizontal, tamaño, entorno legal, mecanismos de delegación de responsabilidades y control, instancias, y, mecanismos de toma de decisiones.
- **Capacidad de gestión de los rectores e incentivos:** tipo de contrato, retribuciones monetarias y no monetarias.
- **Gestión de recursos humanos e incentivos:** tipo de contratos, retribuciones monetarias y no monetarias para los profesores.
- **Estructura de financiamiento y costos:** asignaciones presupuestarias, tarifas, aportes de padres de familia, levantamiento de fondos, costos totales y unitarios.
- **Percepción de los establecimientos, con respecto al rol del Estado, de los elementos de reforma, y, modernización del sector.**

Se ha tomado este conjunto de variables por cuanto se encuentran definiendo los costos totales y unitarios de los establecimientos, ya sea porque



son directamente constitutivas de ellos o porque los determinan de manera indirecta. Estas constataciones se sintetizan en: grado de autonomía de los establecimientos; incentivos externos; relaciones de agencia entre actores, *costos unitarios*<sup>47</sup> eficacia directa (concepto y percepción de calidad, satisfacción y preferencias tanto en estudiantes como sus familiares). Los costos no pudieron ser levantados en los colegios privados debido a la negativa de los directivos para proporcionar esta información.

### Definición del número de casos

Dado que la información apuntaba a proporcionar datos que profundizaran y matizaran los resultados de este estudio, desde la perspectiva de los actores participantes en la provisión de servicios de educación media, el estudio incluyó finalmente catorce casos. Para la selección de establecimientos se consideraron los siguientes criterios:

- Representatividad de los diferentes tipos de colegios existentes en el país (públicos, fiscales, municipales; así como, privados laicos y religiosos).
- Representatividad geográfica (las tres ciudades principales del país y dos ciudades intermedias localizadas en la sierra y la costa).
- Representatividad en cuanto a innovaciones educativas que se encuentren en marcha.
- Niveles básicos de comparación de resultados, determinados por el juicio de expertos en temas pedagógicos.
- Facilidad de acceso a los establecimientos por apertura de directivos.

---

47 Excepto para los planteles privados.

## Colegios seleccionados

La recolección de información se realizó en catorce establecimientos, cuyas características generales se encuentran en el siguiente cuadro:

Nº	Colegio	Ciudad	Género	Estilo pedagógico 2001-02	# de alumnos sostenimiento	Tipo de anuales* 2001-02	Tarifas
1	Abdón Calderón	Guayaquil	Mixto	Innovaciones internas	651	Particular laico	1,480
2	Agora	Guayaquil	Mixto	Innovaciones internas		Particular laico	
3	Americano	Quito	Mixto	Innovaciones internas	2,000	Particular laico	2,600
4	Benigno Malo	Cuenca	Mixto	Asoc. establ. públicos experimentales	1,365	Fiscal	
5	CEDFI	Cuenca	Mixto	Innovaciones internas		Particular laico	
6	Guayaquil	Guayaquil	Femenino	Innovaciones internas	4,699	Fiscal	14
7	Isaac Newton	Quito	Mixto	Innovaciones internas	425	Particular laico	1,050
8	Manuel Córdova Galarza	Quito	Mixto	Reforma U. Andina	400	Fiscal	12
9	Monrúfar	Quito	Masculino		2,580	Fiscal	15
10	Rumifahui	Ambato	Mixto	Innovaciones internas	1,508	Fiscal	11
11	San Gabriel	Quito	Masculino	Red planteles jesuitas	1,169	Part. religioso	600
12	Sebastián de Benalcázar	Quito	Mixto	Red planteles municipales de Quito	1,199	Municipal	150
13	Stella Maris	Manta	Femenino	Reforma U. Andina	690	Part. religioso	250
14	Teodoro Alvarado Oleas	Guayaquil	Mixto		1,308	Fiscal	25

\*En el caso de tarifas mensuales, éstas fueron multiplicadas por 10 para obtener el costo anual.  
Fuente: Información directa de los planteles.

## Instrumentos y características de su aplicación

- Guía de entrevista estructurada para rectores. Número de aplicaciones: 14.
- Guía de entrevista estructurada para vicerrectores (esta información se analiza básicamente en el capítulo sobre situación pedagógica). Número de aplicaciones: 14.
- Guía de entrevista estructurada para gerentes o colectores. Número de aplicaciones: 14.

- Guía de entrevistas estructuradas para reuniones de profesores. Se organizó una reunión por colegio, que contaron con la participación de entre 3 a 5 profesores del nivel medio.
- Guía de grupos focales con padres de familia. Se organizó un grupo por colegio, y éstos, estuvieron conformados por 5 a 10 padres de familia de estudiantes del nivel medio.
- Guía de grupos focales con estudiantes. Se organizó un grupo por colegio, y éstos, estuvieron conformados por 10 a 15 estudiantes de nivel medio.
- Encuesta para padres de familia. Aplicadas exclusivamente a los participantes en grupos focales y, tuvieron como único propósito precisar información descriptiva sobre los asistentes; por lo que su representatividad, se limita a aquella característica -técnicas cualitativas-, de recolección de información. Se procesaron 82 encuestas.
- Encuesta para estudiantes. Tuvo las mismas características y alcance que la encuesta a padres de familia. Se procesaron 119 encuestas.

## Anexo 2

### Tarifas aprobadas para la educación particular en Ecuador, año lectivo 2001-02

Para el año lectivo 2001-2002 la Junta Reguladora de Costos, autorizó a los colegios -con mayor puntuación-, el cobro de una pensión mensual de \$100 USD, mientras a los de menor puntuación \$6 USD<sup>48</sup>. Los valores diferenciados son los siguientes<sup>49</sup>:

Tarifas aprobadas para el sector privado Educación (año lectivo 2001 – 2002)		
Categoría	Puntaje	Tarifas en USD
1	Entre 15 - 18	6,00
2	Entre 19 - 21	7,00
3	Entre 22 - 24	9,00
4	Entre 25 - 27	11,00
5	Entre 28 - 30	13,00
6	Entre 31 - 33	16,00
7	Entre 34 - 36	20,00
8	Entre 37 - 39	24,00
9	Entre 40 - 42	30,00
10	Entre 43 - 45	37,00
11	Entre 46 - 48	45,00
12	Entre 49 - 51	55,00
13	Entre 52 - 54	67,00
14	Entre 55 - 57	82,00
15	Entre 58 - 60	100,00
Fuente: Régimen Escolar / Dirección Provincial de Pichincha		

48 Se debe tomar en cuenta que, la Junta Reguladora de Costos no tiene un parámetro fijo para estimar los costos de pensiones. En sus reuniones dan el valor de la pensión a cada colegio, de acuerdo a la "realidad" económica de sus estudiantes, a pesar de alcanzar la misma puntuación.

49 Es una aproximación tomando en cuenta los valores mínimos y máximos cobrados durante este año lectivo.

Se pueden fijar, valores superiores, cuando existen servicios excepcionales brindados por algunos colegios. Los parámetros tomados en cuenta son los siguientes:

- Si el plantel educativo posee alguna certificación nacional o internacional, emitida por alguna entidad u organismo de prestigio, que lo acredite como miembro o afiliado.
- Si en el plantel se dictan más del 50% de las clases y actividades en un idioma extranjero.
- Si al menos el 40% de actividades, posee contenidos referentes a la cultura del país que lo auspicia.
- Si el plantel otorga Bachillerato Internacional, reconocido por un organismo especializado.
- Si a nivel nacional son acreditados como planteles experimentales.
- Si poseen una planta docente con al menos 30% de profesores extranjeros.
- Si el plantel es suscriptor de convenios de cooperación con Estados u organismos extranjeros.
- Si el plantel ha estructurado, y funcionan, organismos técnicos de investigación, de orientación pedagógica.
- Toma en cuenta el auspicio, ejecución de procesos de capacitación y mejora académica, y éstos son revertidos por el colegio a sus docentes.
- Se valora el nivel de tecnología, al prestar servicios de internet o videoteca.
- Si posee una biblioteca bilingüe, suficientemente dotada y actualizada.
- La calidad de los espacios físicos para actividades extra curriculares: culturales, deportivas (canchas, piscinas, espacios para prácticas de alta competencia) o productivas.
- Calidad en los sistemas de seguridad.
- Prestación de servicios adicionales como: póliza de seguro para estudiantes y docentes, bar, cafetería, comedores apropiados, imprenta (equipos de reproducción impresos).
- Si el porcentaje de becas otorgadas por el Plantel es superior a lo establecido en la ley.

- Si el colegio brinda apoyo a instituciones educativas, pertenecientes a los sectores más desprotegidos de la sociedad.
- El Plantel mantiene horarios que permiten la realización de tareas académicas, tutorías, consejerías, consultas, actividades extra curriculares, deportivas, recreativas, culturales, clubes por parte de los estudiantes.
- Ejecuta la venta de libros extranjeros a un bajo costo, o bajo la modalidad de préstamo.
- Servicios varios

De cumplir con estos requisitos se permite a los planteles el cobro de hasta un 100% superior al monto de los colegios de la categoría más alta. Es decir, para el año lectivo 2001-2002 se permitió el cobro de hasta \$200 USD.