



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador

Paper Universitario

TÍTULO

EDUCACIÓN, CAMBIO INSTITUCIONAL Y EQUIDAD

AUTORA

**Rosemarie Terán Najas,
docente del Área de Educación de la
Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador**

Quito, 2015

DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su **Boletín Informativo Spondylus**, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra.

Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

ECUADOR 2014

Educación, cambio institucional y equidad

Rosemarie Terán Najas

La presente ponencia examina, en primer lugar, los significados de la educación pública, del nivel escolar, en el discurso oficial enunciado en los objetivos nacionales de desarrollo, con el fin de identificar el lugar que se le asigna a la misma en el actual proceso de transformación social y política. Se destaca en términos generales la relación de las políticas educativas con la macroeconomía y la centralización del Estado. En una segunda parte interrogo las contradicciones entre las políticas educativas actuales y los principios de participación, equidad y soberanía.

A lo largo de los seis últimos años el país ha sido escenario de cambios drásticos operados en el sistema escolar, en sintonía con los fenómenos de crecimiento del aparato estatal y de centralización del manejo de las políticas públicas. La institucionalidad educativa ha dejado de poseer el carácter expansivo, descentralizado de facto y abierto a las demandas y actorías sociales que históricamente la caracterizaron, para supeditarse ahora exclusivamente a los requerimientos del desarrollo nacional (potenciación de las capacidades de los sujetos en los campos de la ciencia y la tecnología). Estos parámetros provienen de la esfera discursiva del saber-poder que sustenta la política verticalista del gobierno. Mientras en la constitución del 2008 se declara que la educación debe ser participativa, intercultural, democrática, diversa, que estimule el sentido crítico y las iniciativas individuales y comunitarias, en los planes de desarrollo nacionales es clara su supeditación creciente a las metas del modelo macroeconómico.

Los planes nacionales de desarrollo dan buena cuenta de esta creciente dependencia. El del Buen Vivir para el 2009-2013, prioriza como meta educativa el incremento gradual del porcentaje de estudiantes que alcancen notas de “buena” y “muy buena”. Se introduce de esta forma el enfoque de la meritocracia como base de un sistema de clasificación de sujetos, que pasan a ser valorados en función de

resultados cuantitativos enmarcados en parámetros de éxito o de fracaso, de estándares que abstraen, homogeneizan y simplifican la diversidad existente, desde el lenguaje de la racionalidad instrumental que va haciéndose omnipresente en las políticas pública¹.

En lo que concierne al Plan para el 2013-2017, en él se explicita con mayor claridad la relación de la educación con la transformación de la matriz productiva - enunciada allí por primera vez- como parte de un proyecto más complejo, de alcanzar “la sociedad socialista del conocimiento mediante el salto de una economía de recursos finitos (materiales) a la economía del recurso infinito (el conocimiento)”. Las metas en este caso proponen acciones concretas de vinculación del sistema educativo a los intereses de la macroeconomía. En el objetivo 4 se señala la necesidad de “articular el bachillerato, la educación superior y la investigación al desarrollo científico y tecnológico y a la generación de capacidades, con énfasis en el enfoque de emprendimiento, para la transformación de la matriz productiva, la satisfacción de necesidades y la generación de conocimiento”. En esta fuerte articulación de los niveles superiores con las metas del desarrollo económico, la educación básica es solo un primer peldaño y carece de un fin en sí misma.

Es innegable que en etapas anteriores el sistema educativo presentaba un alto grado de heterogeneidad y una institucionalidad atravesada por lógicas clientelares, como expresión de la débil rectoría que por años ejerció el ministerio de educación y el poco apoyo del Estado en términos presupuestarios, lo que dio lugar, entre otras cosas, a la proliferación de escuelas y colegios particulares para segmentos sociales que debían, en teoría, ser atendidos por la educación pública. Sin embargo, también en la etapa anterior los actores directos del sistema, docentes, directivos, autoridades locales y provinciales, tenían una presencia protagónica en las decisiones educativas y en los cambios que podían operarse. En buena parte las reformas educativas de los

¹ Plan Nacional para el Buen Vivir. 2009-2013, República del Ecuador. Consejo nacional de Planificación SENPLADES, 2009, p. 76 El grueso de las metas pedagógicas expresan la intención de alcanzar porcentajes de alumnos con notas altas en Lenguaje, Matemáticas, y en menor grado en Ciencias Sociales y Naturales. Lo demás tiene que ver con temas de nutrición, acceso a Internet y deporte.

años 90 se canalizaron con la participación del gremio docente y ciertas asociaciones de rectores.

Fue posible también en esos años hacer alianzas con ONGs y universidades para llevar adelante proyectos de distinta índole que eventualmente se utilizaron como modelos válidos a escalas más amplias. La Universidad Andina, por ejemplo, lideró por una década, en convenio con el entonces MEC, un programa de reforma del bachillerato, que llegó a congregarse en su etapa experimental cerca de 250 colegios en todo el país, y capacitó miles de profesores, no solo en un modelo de gestión educativa basado en un manejo democrático de los planteles, sino en el campo curricular y pedagógico. Pero la más destacada experiencia de participación social en la política educativa, fue de lejos el modelo histórico de las escuelas comunitarias del sistema de educación intercultural bilingüe. Por décadas ese sistema, aún en sus etapas más críticas que no fueron pocas, demostró que era posible generar en el Ecuador un proyecto dinamizado por la propia comunidad. De esa manera, más allá de ser un espacio de realización de un conjunto de aprendizajes socialmente demandados, la escuela pasó a ser un elemento de cohesión e integración comunitaria, con roles decisivos en los procesos de reproducción social y simbólica de la comunidad y en la formación y articulación de liderazgos y dirigencias indígenas.

La idea que queremos plantear a propósito de la problemática que estamos analizando es la siguiente. Centralizar la gestión del sistema escolar, despojando de protagonismo a los actores directos (estudiantes, maestros, familias), y suprimiendo al mismo tiempo las alianzas con entidades cercanas y afines, ha significado empobrecer el tejido social que permite hacer de la educación pública un compromiso colectivo y sostenible.

Las paradojas del proyecto educativo gubernamental

El proyecto educativo gubernamental ha demostrado tener profundas contradicciones entre sus postulados básicos y las prácticas concretas. Se apuesta por un lado a la ampliación de la cobertura de la educación básica y de bachillerato, lo que implica impulsar la masificación educativa, pero al mismo tiempo se implantan mecanismos restrictivos para la misma al determinar la disminución drástica del

número de escuelas. Fue ampliamente difundida por los medios gubernamentales la sorprendente cifra relativa a la decisión de reducir el número de escuelas. Se determinó pasar de 19.023 escuelas existentes a solo 5.189 (Ministerio de Educación 2013). Al mismo tiempo, se consolidó la política de gratuidad escolar, suprimiendo “barreras” (textos gratuitos, uniformes y supresión de cuotas de los padres de familia), mientras se fomentaban dinámicas de exclusión mediante la introducción selectiva del Bachillerato Internacional (1 colegio por provincia) y de las Escuelas del Milenio, a lo que se sumó el requisito de poseer altas calificaciones para ingresar a los colegios. Desde un enfoque de equidad, se supone que la escuela debe nivelar aquel capital cultural de los estudiantes que es resultante de las diferencias sociales. Cualquier innovación que ignore este elemento, no hace más que reproducir la desigualdad imperante. De ahí que el sentido público de una política educativa deba consistir en atender la totalidad el universo escolar sin hacer distinciones. Por el contrario, el carácter selectivo del Bachillerato Internacional y de las Escuelas del Milenio ha dejado a la gran mayoría de la población escolar del país al margen de estas innovaciones de vanguardia. Transcurridos seis años, una generación entera ha sentido ya los efectos de esta política que incluyó a unos y marginó a muchos. El resultado es que estamos asistiendo al insólito fenómeno por el cual es la propia escuela pública la que promueve desigualdades que van a repercutir a futuro en el incremento de diferencias sociales estructurales.

En contrapartida a estas políticas de selectividad, se toma la decisión de ofrecer un Bachillerato General Unificado (BGU)², sembrando entre los estudiantes la preocupación de que se estaban clausurando opciones de especialización que tradicionalmente garantizaban el ingreso a determinadas carreras universitarias. En ausencia de procesos de consenso, esta medida fue percibida como ilegítima y suscitó la protesta estudiantil, con las consecuencias que son de dominio público en relación a la represión que sufrieron los estudiantes del Mejía en septiembre del 2011 y a la trágica situación que experimenta hasta hoy el estudiante Edwin Cossios. Se puede decir que la reforma educativa se inauguró en el Ecuador a base de reprimir y callar

² Esta fue una mala copia del Bachillerato General en Ciencias propuesto por el programa experimental a cargo de la Universidad Andina

las voces de los supuestos beneficiarios. También despertó resistencias la intervención en el Bachillerato Técnico. El nuevo pensum “técnico” ofrece 27 nuevas especializaciones, la mayoría de muy bajo perfil, destinadas a impartirse en el marco de solo 25 horas ubicadas en el tercer año; el 90 % restante de la malla curricular es un tronco común. Ante la pérdida de la identidad académica de su plantel, convertido en simple unidad educativa, en febrero del 2013 los estudiantes del Colegio Central Técnico de Quito manifestaron públicamente su descontento. Como respuesta el gobierno emprendió contra ellos un proceso judicial que se prolonga hasta hoy. Hay que aclarar que ambas decisiones fueron parte de la política implementada por la Ministra Gloria Vidal, ejecutora del rígido y centralizado aparato educativo que tenemos en la actualidad.

De otro lado, la conversión de la universidad en la única opción oficialmente valorada, en tanto en ella se concentran las expectativas de potenciación del conocimiento para la cristalización del modelo económico gubernamental, ha provocado que la lógica de la educación superior domine y subordine todo el sistema escolar, desconociendo que los niveles anteriores no participan necesariamente de la misma naturaleza y que un sistema escolar flexible, como el que proclama la Constitución, requiere segmentos de escolarización tanto articulados como independientes, que permitan a los sujetos fluir entre la vida y la escuela, salir del sistema y volver a él, tener opciones laborales y académicas intercambiables. Estos serían rasgos de una verdadera revolución educativa que, como veremos, no están presentes en las políticas educativas actuales.

Exploramos a continuación algunas de las contradicciones de estas políticas con la intención de demostrar que los cambios operados en la organización del sistema escolar, antes que coadyuvar a construir un sentido público de la educación, desde la perspectiva de hacer de ella un bien común de responsabilidad colectiva y orientado a la equidad, ha dejado al sistema educativo desprovisto de dinámicas de participación social, y convertido en una gran maquinaria al servicio exclusivo de los fines del Estado y de un sistema de meritocracia que crea nuevas asimetrías. Tomamos como temas de reflexión la centralización educativa, la territorialización, el

binomio meritocracia-evaluación y las afinidades de la reforma educativa actual con el modelo neoliberal.

La centralización educativa

La cartera de educación dejó de tener atribuciones en la cultura a partir del 2008. Pasó a denominarse Ministerio de Educación a secas y se perfiló desde entonces como una secretaría totalmente sometida a la necesidad del Estado de subordinar la potenciación de las capacidades ciudadanas a las metas del modelo económico. De hecho, en la categorización oficial, el Ministerio de Educación forma parte junto con los de Salud, Trabajo-Empleo e Industrias, del grupo de ministerios agrupados en la tipología 2, de “Alta desconcentración y baja descentralización”, en contraste con los de Cultura y Turismo, por ejemplo, que pertenecen al modelo contrario, de alta descentralización y baja desconcentración, y dentro del cual, a diferencia de lo que ocurre con el de Educación, se admiten niveles de cogestión con organizaciones de la sociedad civil. Así, la Educación aparece definida dentro de la política pública como una prestación de servicio del Estado, similar a la de Salud y vinculada a los campos del Empleo e Industria. En este modelo centralizado- desconcentrado la gestión local no tiene ningún nivel de autonomía y se limita a gestionar las decisiones tomadas en el nivel central³.

El carácter centralizado-desconcentrado asignado a la gestión educativa nacional, alentó, de otro lado, el crecimiento desmedido de la estructura institucional del Ministerio de educación. De 2 subsecretarías y 10 direcciones nacionales existentes hasta el 2007, se pasó a tener desde el 2012, 8 subsecretarías y 34 direcciones nacionales, además de 2 viceministerios, 2 subsecretarías metropolitanas, 4 coordinaciones generales, sin contar con la burocracia perteneciente a los distintos niveles territoriales⁴. Solo la planta central tiene 1000 burócratas. Es extraño que ante un esquema desconcentrado que descansa en nuevas instancias distribuidas en los

³ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Ministerio de Educación, Registro Oficial No 259, 7-3-2012

⁴ Idem

niveles metropolitano, zonal y local, la burocracia del nivel central haya tenido que cuadruplicarse, y todo esto mientras se reduce el universo de la escuela pública.

Sin que sea suficiente lo descrito, se crea en el 2012 una estructura paralela al Ministerio, el Instituto Nacional de Evaluación, que goza de autonomía administrativa, técnica y financiera, y se encarga de realizar la evaluación externa e interna del sistema nacional de educación a través de indicadores y estándares de calidad a cuatro niveles: gestión escolar, desempeño de directivos, aprendizajes estudiantiles, desempeño docente⁵. Esta entidad externa a la estructura del Ministerio, va superponiéndose y desplazando las funciones de aquél, en tanto los estándares e indicadores se constituyen en los referentes inmediatos y directos de actividades del campo curricular y la planificación pedagógica.

La territorialización educativa

Parte sustancial de la desconcentración ha sido la territorialización, basada en el esquema de organización planteado por Senplades, que divide el país en zonas, distritos y circuitos. En el marco de este esquema, los circuitos educativos (que se definen por reunir un cierto número de planteles), además de ser instancias gerenciales y no pedagógicas, se convierten en el soporte que hace posible el cierre drástico de escuelas a nivel nacional, realizado sobre la base de calcular el número de centros educativos básicamente a partir de la variable poblacional, sin considerar aspectos topográficos, sociológicos o antropológicos, aunque retóricamente se declare lo contrario en la Ley. El cierre de escuelas y la reconcentración de estudiantes en pocos planteles, no aptos para receptor el fenómeno de masificación escolar que inevitablemente se produce en este contexto, se ha convertido en el principal proyecto gubernamental en el medio rural (y también urbano), cuestión que afecta en especial a las escuelas comunitarias, que han sido explícitamente desprestigiadas por el régimen al ser calificadas de “escuelas de la miseria y de la pobreza”.

⁵ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Asamblea Nacional del Ecuador, 2011

El cierre de escuelas y la reconcentración son factores contrarios a las tendencias históricas de los procesos de escolarización en el Ecuador, que desde inicios de la república apostaron a expandir el sistema educativo hacia las localidades, lo que redundó en que la escuela actuara como un elemento importante de modernización e integración de lo local al ámbito nacional. En ese contexto la escuela se forjó además como una construcción social, e incluso identitaria. Los cambios que ahora presenciamos liquidan estas tendencias históricas y las agencias de los actores sociales. Nuevas barreras de acceso se han creado con la reconcentración escolar. Las enormes distancias y obstáculos que los estudiantes deben sortear en la actualidad para llegar a los escasos planteles que continúan abiertos o a los centros del Milenio, ha provocado que un grupo no cuantificado de familias dejen de enviar sus hijos a la escuela. Otro efecto palpable es el resurgimiento del trabajo infantil como alternativa frente a la imposibilidad de estudiar⁶.

Evaluación y meritocracia

Hemos señalado al inicio cómo las aspiraciones economicistas y eficientistas del Estado se han trasladado mecánicamente al sistema educativo, pero a la vez el Estado se da modos para no asumir la responsabilidad de los resultados. De hecho el Sistema Nacional de Evaluación evalúa todo, salvo la gestión del Ministerio de Educación que en realidad es juez y parte. Cómo el Estado evita ser involucrado? Transfiriendo unilateralmente la responsabilidad de los resultados de los aprendizajes a los sujetos escolarizados, esto es, a los estudiantes, abocados en estas circunstancias a responder de manera individual ante los estándares y ante la gran expectativa social que suscitan los mismos. Se crea así la ficción de que solamente sobre sus hombros debe recaer el peso de su propio éxito o fracaso, ficción esta que se articula al concepto de meritocracia. un dispositivo ideológico que permite al Estado deslindarse de cualquier responsabilidad pública en el tema, al tiempo

⁶ El caso de Cotopaxi como expresión de esta problemática se puede consultar en: Soledad Mena y Rosemarie Terán N., "Implicaciones educativas y socioculturales del modelo de territorialización y circuitos escolares en las redes históricas de la educación intercultural bilingüe en Cotopaxi", Informe de Investigación inédito. Comité de investigaciones. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2014

El sistema de transporte que el gobierno ofreció para facilitar la movilización de los niños no se ha concretado aún ninguno de los circuitos.

que enmascara el carácter excluyente, selectivo y elitista del modelo educativo. A partir del mismo esquema de transferencia de responsabilidades a los actores directos, se evalúa también a profesores y centros educativos con el fin de crear condiciones para clasificar y categorizar los planteles, facilitando así su eventual suspensión.

En la práctica, la evaluación no solo arroja resultados para tomar decisiones de política educativa, también impregna el sistema escolar con criterios de valor respecto a lo que debe ser considerado bueno, regular o malo. Es decir, constituye un dispositivo clasificatorio de la calidad de los sujetos, y en ese sentido introduce desigualdades que riñen con la premisa de que la educación debe favorecer la equidad. Pero como en el Ecuador la verdadera meta es educar para la *competitividad*, obtener resultados no igualitarios guarda congruencias con las demandas del modelo económico imperante. Aunque en el discurso oficial se presentan como compatibles, en realidad la equidad y la competitividad constituyen polos opuestos. Desde la perspectiva de la pedagogía crítica, se ha señalado claramente que una reforma educativa que se rige por el parámetro de la *eficacia*, sitúa necesariamente el valor de los medios y de las técnicas por encima de los principios básicos de democracia e igualdad⁷, y ese es el caso ecuatoriano.

El tipo de sistema nacional de evaluación implantado ahora en el Ecuador, con más de una década de retraso respecto de experiencias pioneras, obedece a un patrón que se generalizó en América Latina desde los años 90s y cuyos resultados polémicos son en la actualidad objeto de intenso debate entre los expertos. Al “evaluar” los “sistemas de evaluación”, se constata que estas entidades no lograron realimentar el sistema educativo para mejorar la calidad, sino que tuvieron una trascendencia mediática y política incómoda para los distintos países, en tanto las mediciones sirvieron para clasificarlos y jerarquizarlos a nivel de los ranking mundiales. Se destaca además que la implantación provocó resistencias entre los maestros, al tener que pasar de su condición tradicional de evaluadores a ser evaluados por organismos internacionales y entidades externas al sistema escolar, carentes de legitimidad y de antecedentes. Los expertos llegaron por fin a la conclusión de que no hay cambio

⁷ Ver esta discusión en *Evaluar las evaluaciones*. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa, IIPE-UNESCO, Bs.As. 2003

educativo que pueda operarse con éxito sin la participación activa y deliberante de los docentes⁸.

Por último, ¿se dejó atrás el modelo neoliberal en educación?

Abiertamente en contra de la retórica de la defensa de la soberanía, principio convertido en bandera de lucha del gobierno, la autoridad educativa central ha inscrito ciertos aspectos decisivos de su gestión dentro de los lineamientos de las políticas educativas de los años 90 influidas por los organismos financieros internacionales, calificadas por el mismo gobierno como neocolonialistas. Las tendencias educativas auspiciadas en esos marcos se conocen en los medios académicos con la denominación de “neoliberalismo educativo”, en la medida que expresan el traslado a la esfera de la educación pública de lógicas surgidas en el mundo empresarial privado, de allí la adopción de conceptos como calidad, eficacia, eficiencia, competencias, emprendimiento, estándares, etc.

En este sentido, es difícil identificar cuál es la originalidad de la reforma escolar impulsada por la revolución ciudadana. La historia empieza con la decisión del Ministro Vallejo de impulsar el Plan Decenal como matriz y punto inaugural de su gestión ministerial. Los temas que el Plan contemplaba no eran sino la expresión de las recomendaciones que el BID hizo por décadas a los países latinoamericanos para mejorar la calidad de la educación (incrementar presupuesto, ampliar cobertura educativa, rendir de cuentas, mejorar infraestructura escolar, establecer sistemas nacionales de evaluación, entre otros). En ese marco el BID ofreció al Ecuador cerca de 50 millones de dólares en créditos para los componentes de fortalecimiento institucional, formación docente y territorialización educativa inspirada en el modelo descentralizado de “redes amigas” que el organismo auspició en años anteriores. El BID comprometió para la etapa 2008-2010 otra inversión de 75 millones de dólares destinados a jubilación masiva de docentes, creación de nuevas plazas, supresión de barreras para acceso escolar, proyectos de inclusión de sectores menos favorecidos⁹, a

⁸ Idem

⁹ “Programa de infraestructura para la universalización de la educación con calidad y equidad. Ecuador”. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Propuesta de préstamo (EC-

lo que se añadía el apoyo a la aplicación de las pruebas “Aprendo” y el proyecto estrella de implementación de Unidades Educativas del Milenio. Organismos como el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento, formaron parte de la red financiera. La propuesta del BID ascendía a 294 millones de dólares. Para la universalización de la Educación Básica, la entidad ofreció también un monto no reembolsable de 340.000 dólares¹⁰.

La política de línea “dura” de la Ministra Vidal fue felicitada por el BID en el 2012, en el marco de un taller celebrado en las oficinas de esta entidad en Washington, a las que asistió la funcionaria en persona. Según Vidal durante su gestión impulsó tres macroestrategias: la estimulación de la demanda educativa, la reestructuración de la oferta y el mejoramiento de la calidad del servicio educativo”¹¹. El discurso denota sin tapujos la voluntad del Ministerio de Educación de inscribirse en los criterios de mercado que dominan la producción y circulación de los conocimientos en el contexto de la globalización.

A manera de conclusión se puede señalar que los temas analizados dan cuenta de algunos rasgos de la reforma educativa actual que interrogan su trascendencia como instrumento redistribuidor de oportunidades educativas orientadas a la equidad, la movilización social y a una mejora de la calidad del conjunto de la educación pública en términos igualitarios.

LI075), p.7-14. EL convenio de apoyo a este proyecto se firma en 2009 (ver Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable ATN/JF-11414-EC. “Apoyo a la universalización de la Educación Básica”. Banco Interamericano de Desarrollo) Hay que señalar que las prioridades del BID, declaradas expresamente en sus documentos son inclusión económica y social, fomento de capacidades a los menos favorecidos, formación del cuerpo docente como medio para mejorar la educación.

¹⁰ “Apoyo a la universalización de la Educación Básica. Ecuador, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Propuesta de préstamo” (EC-L1018), p. 20.

¹¹ Portal del BID