



LA EDUCACIÓN EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO: EL CASO DE ECUADOR (*)

DAYSE V. ROBALINO SEVILLA (**)

RESUMEN. Desde hace algún tiempo la educación ecuatoriana se ha visto inmersa en una crisis que, además de limitar su difusión, genera serios problemas en el rendimiento de los estudiantes, provocando niveles elevados de repetición y de deserción escolar, así como un analfabetismo creciente especialmente en las zonas rurales del país. Todo ello ha influido directamente en la calidad educativa del Ecuador que se ve deteriorada no sólo por los problemas de administración y gestión del sector educativo, sino también por el diseño de sus políticas; la falta de un sistema de rendición de cuentas tanto para el Ministerio como para los docentes, la burocracia imperante que impide la ejecución oportuna y la grave situación socioeconómica actual del país que ha acrecentado el problema de la pobreza.

ABSTRACT. For some time now education in Ecuador has been undergoing a crisis which, besides limiting its dissemination, generates serious problems regarding student performance, causing high numbers of students repeating school years or dropping out altogether, as well as growing illiteracy, especially in the non-urban areas of the country. This has all had a direct influence on the educational quality in Ecuador, which is impaired not only by the difficulties in the administration and management of the educational sector, but also by the design of educational policies, by the lack of an accountability system applying to the Ministry and to the teachers, the rampant bureaucracy that hinders timely enforcement, and the serious current social and economic situation of the country, which has heightened the problem of poverty.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR

Hoy en día, la educación es reconocida como uno de los factores más importantes

para el desarrollo de las sociedades y la erradicación de la pobreza, y así lo han entendido las políticas sociales que la han categorizado como uno de sus elementos centrales de trabajo.

(*) Agradecimientos: El presente trabajo se ha realizado gracias a la concesión de una beca de investigación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

(**) Universidad de Navarra.

El Sistema Educativo Nacional del Ecuador (SEN) vive una larga crisis producto de la mala administración que en muchas ocasiones carece de organización, seriedad y capacidad para responder con justicia a las necesidades que se plantean en el sector educativo. Precisamente, es esa desorganización e incapacidad de gestión lo que ha incidido, unido a otros factores, en la calidad de la enseñanza tanto en los niveles básicos como superiores, abarcando la calidad educativa en general a través de lo que podría llamarse un efecto regresivo multiplicador (Fundación Ecuador, 1996a).

Hablar de calidad educativa en un país en vías de desarrollo como el Ecuador debe suponer el análisis de una serie de factores de los cuales ésta depende y se deriva. Es decir, no sólo influyen los recursos materiales y económicos de que se dispone, la organización curricular y académica, así como la formación y cualificación docente; sino además, la gestión de esos recursos económicos; la casi ausencia de evaluación del sistema educativo y de continuidad de las políticas que rigen dicho sistema, por estar sujetas a los intereses de la administración de turno muchas veces carente de ideas educativas innovadoras y serias; la inadecuada supervisión del trabajo en los centros; la falta de atención a las condiciones socioeconómicas y necesidades muchas veces especiales de los estudiantes, así como su diversidad étnica y cultural; la ausencia de un estudio continuo de las situaciones geográficas del país que determinan la cobertura y, por ende, el acceso de muchos grupos a la educación; y el desinterés de involucrar a la familia en el quehacer educativo en benefi-

cio de generar más responsabilidad ante la enseñanza.

No se pueden descartar, como otro factor del problema educativo, los resultados pedagógicos que proporcionan una medición del rendimiento escolar de los alumnos y permiten determinar las variables que afectan dicho rendimiento. A este factor ha de sumarse el problema estructural de inequidad que marca aún más las deficiencias educativas mediante el acceso a una educación de niveles de calidad diferenciada; siendo los grupos escolares rurales y urbano-marginales los que se ven excluidos de los beneficios de una mejor educación (Fundación Ecuador, 1995c).

Sin lugar a dudas, la calidad de la educación está determinada por los resultados y efectos de ésta en la estructura social de la cual forma parte, por tanto «las propuestas curriculares se deberán analizar a la luz del cambio económico, social y político, y deberán a su vez atender las necesidades de la democracia en general y de las individualidades en particular»¹. Por tanto, los mecanismos de control y evaluación de la calidad de los servicios educativos deben partir desde una óptica democratizadora y no coercitiva o sancionadora.

La conceptualización del término «calidad» depende de la perspectiva y situación social, política y económica desde la cual se parta, requiriendo su aplicación un cambio en el pensar y actuar de todos los miembros de una institución educativa. Entonces se podría decir que calidad «es un término genérico que dice todo y nada. La calidad debe ser contextualizada en función de las realidades institucionales y regionales particulares»².

(1) B. Zufiaurre: «Democracia, desarrollo y progreso: dificultades para el cambio curricular», en *Kikiriki* 55/56 (2000), p. 90.

(2) S. Uquillas; A. Aranda: *Guía de procedimientos para la autoevaluación institucional*. Quito, Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), 1997, p. 12.

Hablar de calidad en la educación superior significa realizar un trabajo continuo tendente a modificar la orientación universitaria hacia el entorno social fijando fines y objetivos claros, brindando medios y recursos, y orientando a los estamentos universitarios para la realización de los procesos académico-administrativos de manera eficiente. Es decir, la calidad universitaria hace referencia «a una cuestión de fondo: no a un estilo de gestión, sino a los resultados del quehacer universitario y a las condiciones de realización de sus funciones en la sociedad»³.

En el Ecuador, tanto la educación pública como la privada están en una fase crítica debido, en gran parte, a la discontinuidad y poca sustentabilidad de las políticas y proyectos, y a la creencia de que la educación es un gasto social y no un medio para «poder ampliar las oportunidades de desarrollo de las personas y de la sociedad en su conjunto»⁴.

La baja calidad de la enseñanza, cuyas causas se generan y nutren de la misma crisis educativa, abarca todas las esferas del ámbito educacional: desde la administrativa-estatal hasta la práctica misma, lo que lleva a que sus manifestaciones y efectos incidan directamente en el desarrollo humano y económico del país (figura I).

Si bien las reformas educativas que se han dado en los últimos años han modificado en parte tanto la orientación como los contenidos de los planes de estudio, estos todavía no han conseguido dar a conocer de forma práctica y eficaz la realidad del país; los problemas de la población; los adelantos técnico-científicos, etc. Pese a las reformas, los contenidos conservan aún un carácter urbano producto de la

escasa conciencia del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad ecuatoriana, y de las tendencias discriminatorias raciales en contra de los indígenas y otras etnias (Fundación Ecuador, 1996a; OEI, 1999).

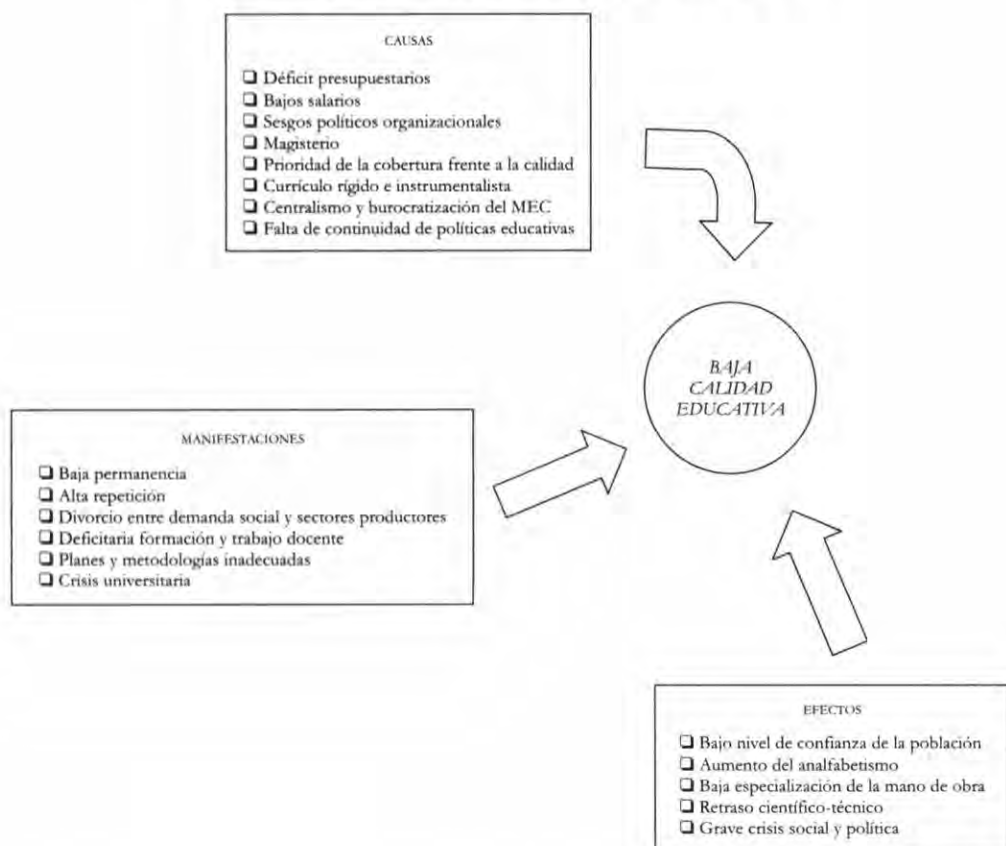
Entre las debilidades de la enseñanza que persisten en la mayoría de los establecimientos educativos podemos anotar las siguientes (Fundación Ecuador, 1996a):

- Deficiente reafirmación de educación moral y valores ante la carencia de la misma en algunos hogares.
- Ausencia de educación reflexiva, crítica y concientizadora.
- Carencia de una educación técnica y planificada ante una educación teórica-abstracta, repetitiva y poco participativa.
- Métodos de evaluación no integrales, prevaleciendo el examen escrito y la preferencia por la calificación cuantitativa.
- Exagerado número de alumnado por clase, lo que hace imposible el seguimiento personalizado del estudiante.
- No hay una adecuada programación ni coordinación entre los distintos niveles educativos. Están presentes siempre las inculpaciones de las universidades a la educación media y de ésta al nivel primario.
- Carencia de una política de producción y selección de textos.
- Falta una política de orientación vocacional adecuada que realmente oriente a los estudiantes, en función de sus aptitudes y vocaciones,

(3) S. Uquillas; A. Aranda: *Guía de procedimientos para la autoevaluación institucional*. Quito, Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), 1997, p. 14.

(4) B. Zufiurre: «Desarrollo productivo y evolución social: El lugar de la comprensividad y la polivalencia ante las demandas del mercado de trabajo», en B. Zufiurre: *Comprensividad, desarrollo productivo y justicia social*. Barcelona, Icaria, 1996, p. 206.

FIGURA I
Causas, manifestaciones y efectos de la baja calidad educativa⁵



hacia la selección de especializaciones y carreras profesionales.

- En el caso de las universidades, la producción de profesionales no se corresponde con los requerimientos y necesidades de la sociedad. Existe una infravaloración de determinadas carreras o especialidades.

- En respuesta a las insuficiencias y deficiencias de la educación pública, la sociedad civil ha establecido planteles educativos en todos los niveles. No hay participación de la comunidad ni descentralización curricular y administrativa ni rendición de cuentas.

(5) Adaptado de Fundación Ecuador: *Agenda para el desarrollo-Ecuador siglo XXI: Educación*. Quito, Fundación Ecuador, 1996.

- Resultan inadecuados la formación y desarrollo docente, así como las políticas de apoyo a los maestros para el cumplimiento de su labor.

A efectos de una mejor visión de la realidad y calidad educativa del país se plantea, a continuación, un breve análisis desde la problemática de la misma práctica educativa.

ALGUNOS INDICADORES DE LA CALIDAD Y CRISIS EDUCATIVA

No cabe duda de que la educación en el Ecuador se ha ido deteriorando tanto cualitativa como cuantitativamente, y que sus grandes deficiencias se ponen de manifiesto a través de diversas formas e indicadores que se evidencian en los resultados educativos.

La escolarización primaria, según datos de 1994, alcanza niveles superiores en relación a la del ciclo básico, un 86% y un 30% como tasas de escolaridad respectivamente. Esta situación se agrava en las zonas rurales, donde de cada 100 niños que terminan la escuela (nivel primario) solamente 20 continúan el ciclo básico (Fundación Ecuador, 1994b).

En cuanto a la permanencia escolar, en la primaria es de 63% y en la secundaria de 45,8%, mientras que en la rural es de 50%. El índice de deserción escolar de los tres primeros grados de primaria es de 26%, y de 33,8% en las zonas rurales (Fundación Ecuador, 1994c).

A esto se suma el deterioro y la carencia de espacios e infraestructuras educativas, lo que propicia un deficiente funcionamiento de los locales escolares debido al elevado número de aulas en mal estado, los altos promedios alumno-aula, y la carencia de áreas para laboratorios y talleres.

En lo que respecta a los docentes, su nivel y formación son, en muchos casos, deficientes; las remuneraciones que reciben son bajas y en su mayoría pagadas a destiempo.

Hacen falta incentivos para los profesores en general y más para aquellos vinculados al medio rural, así como estímulos al estudio e investigación educativa. Los planes y programas de estudio, pese a las reformas que han sufrido, no han logrado adaptarse por completo a la realidad actual ni han conseguido los objetivos propuestos (OEI, 1999; Fundación Ecuador, 1994c).

Por otro lado, están presentes las presiones políticas, la casi ausencia de consenso, y la burocracia de un sistema educativo centralizado, muchas veces inflexible ante las necesidades educativas de un país que se debate dentro de terribles crisis económicas. Uno de los problemas del sistema educativo nacional es su politización, que impide una estructuración y funcionamiento ágil. Así, por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación cuenta con un reglamento y cinco miembros para su desempeño que no es convocado por el Ministerio de Educación.

Es en esta coyuntura donde la educación y, por ende, los estudiantes ponen a prueba su nivel de rendimiento, que llega casi siempre a ser mediocre. Muchos pueden ser los factores que intervengan en el rendimiento, repetición y deserción escolar, pero entre los más importantes se pueden contar: la responsabilidad y dedicación del maestro en su trabajo; la familia, por la presión o colaboración que brinde; el propio estudiante, por su estado anímico-orgánico (ya que los niveles de desnutrición infantil en el Ecuador son altos). Según datos del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Ministerio de Salud Pública (MSP), en 1986 la desnutrición crónica afectó al 50% de la población escolar; situación que ha venido empeorando especialmente para los grupos pobres y medios (Álvarez, 1998).

Cabe aquí mencionar el caso de las universidades en el Ecuador: su situación ha generado mucha controversia, pues son pocos los alumnos que logran concluir sus estudios o realizarlos en un tiempo prudencial, lo que conlleva altos costos por estudiante e

ineficacia institucional que redundan especialmente en el bajo nivel académico de la mayoría de las universidades y escuelas politécnicas (Fundación Ecuador, 1994b).

Enfrentados a un mercado laboral que requiere entrar de lleno en una etapa de modernización total para crear mejores condiciones de productividad y competitividad económica, el bajo nivel educacional de la fuerza de trabajo constituye un grave impedimento para avanzar en este proceso. Según datos de 1996 «el 10% del total de la población económicamente activa no tiene instrucción; el 32% posee instrucción primaria completa; apenas 15% tiene educación secundaria y sólo el 7% educación superior»⁶.

Si bien desde 1970 en el Ecuador existe una política de libre ingreso universitario, además de la gratuidad de la enseñanza, que ha conseguido que hacia 1996 de cada 1.000 estudiantes 81 hayan tenido acceso a la universidad, esto no resulta congruente con la situación social, donde se hace notorio el desempleo y subempleo profesional, además del criterio casi generalizado de que la educación superior en el país es deficiente (Fundación Ecuador, 1994d).

Entre los factores que inciden en la crítica situación de las universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas se pueden mencionar (Fundación Ecuador, 1996a; Fundación Ecuador, 1994b; Fundación Ecuador, 1994d; CONUER, 1997):

- El libre ingreso de los estudiantes en gran parte de las universidades sin una adecuada política de orientación y selección, lo que provoca la masificación estudiantil que impacta en la calidad de la enseñanza y en los índices de deserción manifiestos especialmente en el primer año de estudios.

- Falta de una adecuada orientación vocacional de los estudiantes en la selección de sus especializaciones y carreras profesionales, lo que incide también en la alta deserción universitaria. El rendimiento estudiantil por tanto no es el mejor, más aún si se tiene en cuenta que gran parte de los estudiantes universitarios son trabajadores. Por todo esto la producción de profesionales no es selectiva y coherente con las demandas del país; a ello se debe, entre otras causas, los altos niveles de desempleo y subempleo.
- La escasa planificación del trabajo universitario; el mismo que no guarda relación con los objetivos universitarios y las diferentes profesiones y, más aún, con los objetivos y necesidades del desarrollo socio-económico del país, favoreciendo, más bien, el deterioro de los niveles académicos de las universidades y escuelas politécnicas.
- Todos estos factores generan otro problema, no sólo influyen en la administración, la política interna o la financiación, sino que también lo hacen en la calidad docente, pues al requerirse más profesores de los disponibles se improvisan a muchos docentes.
- Carencia de coordinación universitaria entre las universidades; dentro de cada una de ellas; entre las propias unidades académicas, y en relación con la sociedad y sus intereses más inmediatos. Por tanto, no es posible planificar la formación de los profesionales de las universidades en función de los requerimientos nacionales. El país no tiene un plan de formación de recursos humanos,

(6) Fundación Ecuador: *Agenda para el desarrollo-Ecuador siglo XXI: Educación*. Quito, Fundación Ecuador, 1996a, p. 10.

esta formación es autonomía de las propias universidades.

- Las tareas de investigación y el presupuesto universitario destinado a ellas es mínimo. A nivel estatal no se le da la respectiva importancia ni se destinan mayores fondos para tales efectos (hacia 1994 el 0,1% del PIB fue destinado a la investigación).
- La falta de políticas definidas que permitan concretar planes de trabajo institucionales operativos así como la ausencia de procesos de evaluación y seguimiento de las actividades académicas que determinen la eficiencia y eficacia del rendimiento universitario constituyen, también, obstáculos para una reforma universitaria integral.

No se puede dejar de mencionar que a todo ello se suma un conjunto de problemas estructurales inherentes al país como son: la deuda externa que cubre más del 50% del presupuesto del Estado; las innumerables devaluaciones monetarias; el aumento de la inflación y, en general, la quiebra económica que ha afectado tremendamente al país en los últimos años y que, hoy por hoy, le han llevado a un incremento masivo de la pobreza, y una incapacidad estatal aún mayor para financiar necesidades básicas de la población como son la educación, la salud y la vivienda.

Dentro de esta crisis educativa se agrega otro problema social, el del analfabetismo, alrededor del cual se han registrado avances importantes que han llevado al Ecuador a disminuir su tasa de analfabetismo a un 10,2% a nivel nacional.

RENDIMIENTO ESCOLAR: DESERCIÓN Y REPETICIÓN

El rendimiento, la repetición y la deserción escolar no son sólo indicadores de la educación sino también de la problemática social en la que evolucionan y de la que son reflejo ya que la pobreza tiene una vinculación directa con la educación y afecta especialmente a los menores no sólo por los bajos rendimientos sino porque en la mayoría de los casos ven coartados sus estudios por la falta de recursos y la necesidad de ayudar a la subsistencia de la familia.

Entre 1982 y 1990, el grado de escolaridad experimentó un notable descenso entre los jóvenes de 12 a 24 años, y un aumento entre los niños de 6 a 11 años que de un 77,1% en 1982 pasaron a un 87% en 1990. Si se analizan las reducciones de asistencia escolar entre los jóvenes se puede decir que ellas reflejan la poca confianza en la educación para afrontar el futuro y la presión económica familiar que les obliga a dedicarse a actividades productivas (tabla I).

TABLA I
Grado de escolaridad 1982-1990⁷

Edades	1982	1990
6 a 11 años	77,1%	87,0%
12 a 19 años	66,0%	60,4%
20 a 24 años	30,8%	24,2%

(7) Adaptado de Fundación Ecuador: «Indicadores de la Educación», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1994b, p. 117.

Según datos de 1996, ingresan en la escuela más del 90% de la población en edad escolar (6 a 11 años) y los alumnos permanecen, en promedio, más de 7,7 años en la escuela⁸; empero, estos datos difieren según se trate de zonas rurales y urbano-marginales. A modo de ejemplo se pueden anotar algunas cifras correspondientes al año en mención que demuestran el elevado nivel de deserción escolar: «el 26% no terminó la educación primaria; el 46% abandonó los estudios secundarios y a nivel superior el 43% no culminó sus estudios»⁹.

En cuanto a la escuela primaria, la asistencia urbano-marginal alcanza casi el 90% y la variación es mínima en los grupos pobres. Sin embargo, la repetición de los primeros grados en estos grupos es alta al igual que los índices de deserción escolar; más si se los compara con índices de los niños pobres. En el caso de los grados más altos los índices de repetición declinan, en parte, porque la repetición hace que se abandone la educación. Pero continúa el vínculo: «a más pobreza mayor repetición» (Fundación Ecuador, 1996a).

En lo que respecta a la escuela secundaria; aproximadamente el 90% de los hijos de las familias con mejores recursos económicos, tanto de las áreas rurales como urbanas, asisten a ella. No ocurre lo mismo con las familias menos favorecidas de las mismas áreas, ya que de las urbanas pobres sólo el 30% va a la escuela secundaria y en la rural casi ningún joven asiste (Fundación Ecuador, 1996a).

La repetición en el caso de los grupos pobres sigue siendo alta en todos sus niveles. «Aún más pronunciado, es el índice de deserción durante el ciclo básico de

la escuela secundaria. De los pocos niños pobres que empiezan el colegio, alrededor de dos quintos abandonan antes de completar sus estudios secundarios»¹⁰.

De acuerdo con datos obtenidos por el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (SINEC), para el año lectivo 1997-98 a nivel primario existían 1.873.349 alumnos en todo el país, de los cuales 51.655 eran repetidores, siendo mayor la repetición de los primeros grados (SINEC, 1998).

Si partimos de las zonas urbana y rural, la repetición escolar en el nivel primario, en términos globales, indica que el número de escolares repetidores en el sector urbano es de 21.678 y en el rural de 29.977. Se observan las mayores cantidades en los primeros grados de la zona rural inclusive comparándolos con la urbana (figura II).

ANALFABETISMO EN EL ECUADOR

El analfabetismo en el Ecuador es uno de los problemas más serios que dificulta el desarrollo del país, afectando mayoritariamente a la población rural e indígena que se ve excluida de los mecanismos básicos de la cultura y abocada a la marginalidad social, económica y política.

Recordando un poco la historia del Ecuador, el triunfo del liberalismo (1895), que promovió la educación laica, gratuita y obligatoria en el nivel primario, pareció ser la vía de solución al analfabetismo mediante la promulgación de una educación libre y democrática. Pero la realidad fue otra, pues no se consiguió

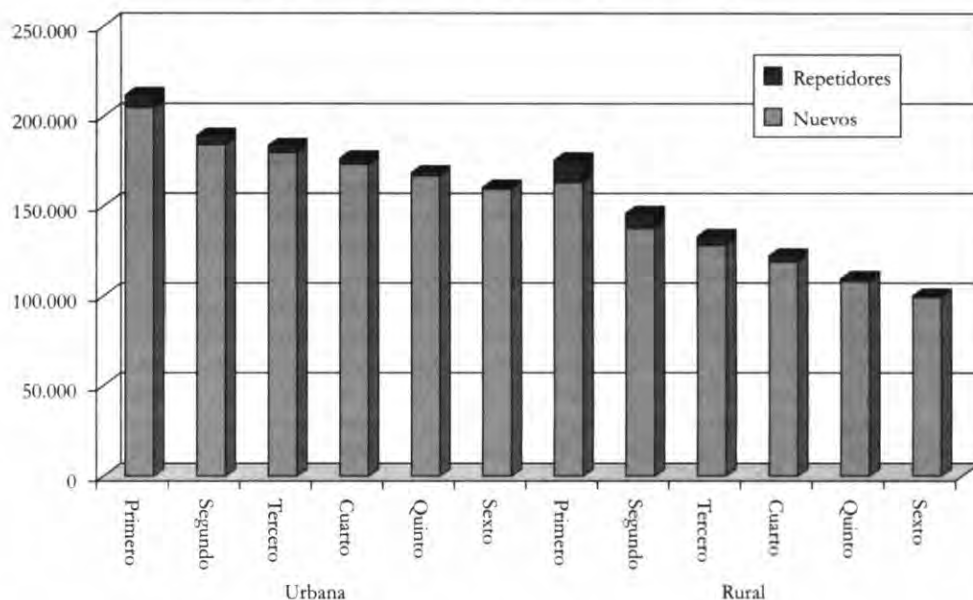
(8) Fundación Ecuador: *Agenda para el desarrollo-Ecuador siglo XXI: Educación*. Fundación Ecuador, Quito, 1996a, p. 8.

(9) Fundación Ecuador: *Agenda para el desarrollo-Ecuador siglo XXI: Educación*. Fundación Ecuador, Quito, 1996a, p. 11.

(10) Fundación Ecuador: *Agenda para el desarrollo-Ecuador siglo XXI: Educación*. Fundación Ecuador, Quito, 1996a, p. 9.

FIGURA II

Alumnos por grados según zona, repetidores y sexo: nivel primario¹¹



eliminar la condición clasista de la educación en su totalidad. Así, por ejemplo, la enseñanza indígena se mantenía en relación de concierto con los propietarios de las haciendas en las que trabajaban (Ossenbach, 1996), debido principalmente al manejo de intereses entre los grupos aristocráticos y burgueses del país a los que les convenía continuar con la estructura terrateniente y latifundista de la época. Esta última era, además, apoyada por la Iglesia católica que, pese a haber sido despojada del poder sobre la mayoría de las esferas de la sociedad civil, aún conservaba una gran fuerza político-social que se enfrentaba al Estado liberal que defendía, a su vez, los intereses burgueses consolidados gracias al ejército y

grupos medios de la sociedad (Ayala, 1999; Terán, 1981).

Algunos años más tarde (1944), la alfabetización se convirtió en una de las prioridades de la política educativa. La *Ley de Alfabetización*, instaurada por el Estado junto con la colaboración de la Unión Nacional de Periodistas y la Liga Ecuatoriana de Alfabetización (ambas instituciones privadas), permitió el inicio de la *Campaña Nacional de Alfabetización*. Desgraciadamente, abarcaba en su mayoría las áreas urbanas, de tal manera que en 1960 en las zonas rurales el 45% de la población mayor de 15 años era analfabeta.

En los años sesenta, la política se encaminó hacia los servicios sociales, lo que llevó al Estado a asumir la tarea alfabetizadora de

(11) Adaptado del SINEC. Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador. Ministerio de Educación y Ciencia (Ecuador): *Boletín Estadístico - Datos de Inicio -*. Quito, Artes Gráficas Señal, 1998, p. 57.

manera oficial, proceso que se daría a través del sistema escolar público y diversas campañas como el *Proyecto Piloto de Alfabetización* (1967-72) bajo dirección técnica de la UNESCO e inspirado en las ideas de Paulo Freire y los *Programas de Alfabetización* (1972-75 y 1977-79) (Ossenbach, 1999).

Las transformaciones que se dieron en la década de los setenta afectaron a la sociedad en su conjunto dándose un crecimiento en la educación; pero el cambio más profundo lo dio la Iglesia católica encaminando su actitud antiliberal hacia cuestiones sociales, lo que originó una corriente cristiana comprometida con las clases desposeídas e indígenas del país. Monseñor Leónidas Proaño es un ejemplo de la lucha por la alfabetización y reconocimiento social de la clase indígena al desplegar una intensa campaña con estos grupos pese a las persecuciones políticas y eclesíásticas (Ayala, 1999).

A pesar de que el auge alfabetizador se vio obstaculizado por las estructuras tradicionales del medio rural y las dificultades de la reforma agraria, la tasa de analfabetos en la población mayor de 15 años disminuyó desde el 44,2% en 1950 hasta el 16,5% en 1980, por tanto, la educación primaria (1.º a 6.º curso) y media (cursos 7.º a 12.º) experimentaron un aumento en sus tasas de escolaridad (Ossenbach, 1999; OEI, 1980).

Hacia los años ochenta, y dado que las políticas sociales se encaminaron hacia la integración del indio a la nacionalidad ecuatoriana, las campañas alfabetizadoras se dirigieron más hacia los indígenas, quienes a su vez colaboraron en sus propios programas de reforma y desarrollo social. Esta modalidad educativa tuvo sustento legal en 1983 mediante el reconocimiento de la educación bilingüe intercultural en la *Ley de Educación* y la introducción de una reforma al respecto en la Constitución Política de 1979.

No fue hasta la Constitución de 1998, vigente en nuestros días, cuando se

reconoció el uso oficial del quechua, shuar y demás idiomas ancestrales por parte de los pueblos indígenas; garantizando además la educación intercultural bilingüe, y la utilización como lengua principal: la de la cultura respectiva, y como idioma de relación intercultural: el castellano (Almeida, 2000; Asamblea Nacional Constituyente, 1998). Pero aún hace falta una mayor concreción de la ley en cuanto a la educación indígena intercultural bilingüe, que debe ser definida como un subsistema del Sistema Educativo Nacional, sin olvidar la realidad pluricultural y multiétnica del país.

Cabe destacar que la presión de los movimientos indígenas influyeron en la modificación de la perspectiva de la educación rural. Este cambio implicó darle valor no sólo al lenguaje sino también a la cultura autóctona de estas comunidades, además de la necesaria inclusión en las áreas curriculares de sus contenidos culturales vernáculos (Ossenbach, 1999).

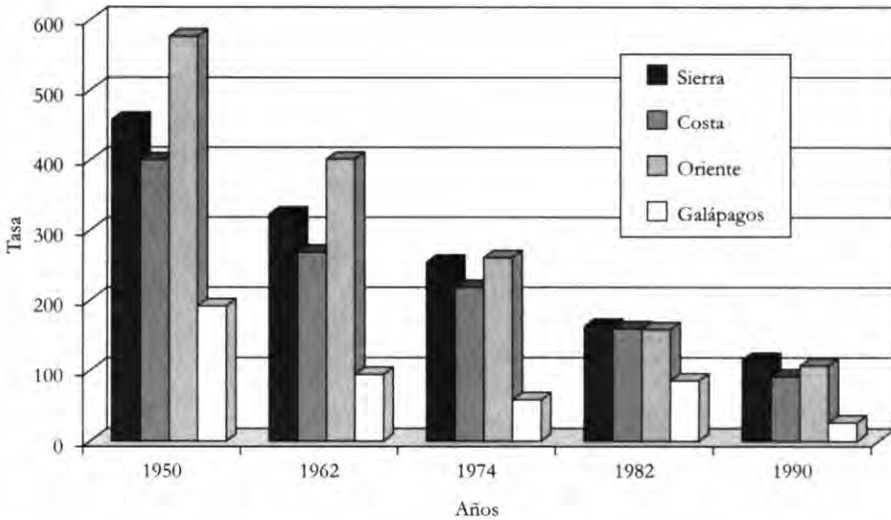
Desgraciadamente, pese a los esfuerzos y campañas alfabetizadoras desplegadas, el índice de analfabetismo únicamente ha sufrido disminuciones leves en lo que va de los años ochenta a noventa (figura III) (Fundación Ecuador, 1996a; Fundación Ecuador, 1994a). Así, en 1980 el Ecuador contaba aproximadamente con 7.560.000 habitantes de los cuales 929.000 eran analfabetos, cifra que representaba el 21,9% de los 4.250.000 adultos (considerando adultos 15 años y más) (MEC, 1981).

En 1981, como producto de arduas campañas de alfabetización, se logra reducir el analfabetismo de 21,9% a 16,1%; siendo el avance de 4,3% a 5,8%.

Entre 1982 y 1990, el analfabetismo vuelve a disminuir levemente de 845.000 a 733.000 ecuatorianos respectivamente; de estos últimos el 4% corresponde al sector urbano y el 17% al rural. En algunas provincias los porcentajes de analfabetismo en zonas rurales son más altas, por

FIGURA III

*Índice de analfabetismo por región - tasas por 1.000 habitantes mayores de 10 años*¹²



ejemplo; en la provincia del Chimborazo: 32%; Imbabura: 26%; Cotopaxi: 24%; y Bolívar y Cañar: 22%. Indudablemente esta situación se agrava al tratarse de zonas rurales con mayor presencia campesina e indígena; más aún si tenemos en cuenta que estos últimos, en su mayoría, tienen el Quechua como lengua materna (Fundación Ecuador, 1996a; MEC, 1981).

Según los datos de 1990, los porcentajes de analfabetismo entre la población masculina (9,5%) y femenina (13,8%) continúan evidenciando marcadas diferencias (Fundación Ecuador, 1996b).

Como se ha dicho anteriormente, el analfabetismo en el país persiste pese a los programas de alfabetización y campañas educacionales dedicadas especialmente a los adultos, presentando niveles bastante elevados, sobre todo entre las personas de

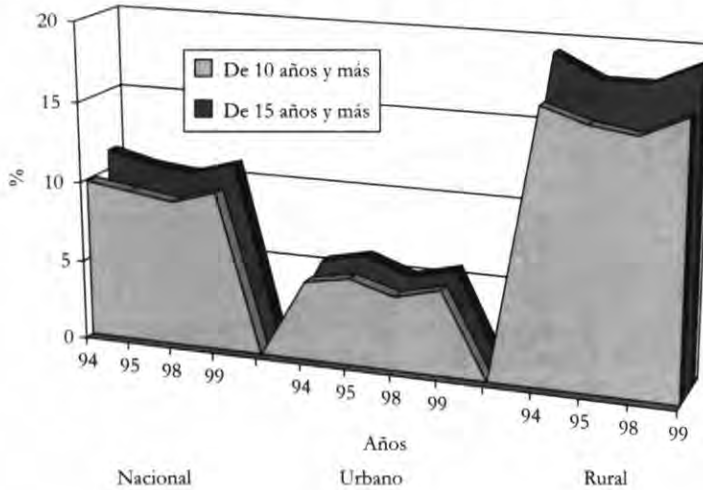
15 años y más. Entre 1994 y 1998 los niveles de analfabetismo a nivel nacional sufrieron una reducción lenta pero regular. Sin embargo, en 1999 vuelve a subir el porcentaje de analfabetos dada la grave inestabilidad económica y política en la que empieza a caer el país; como queda reflejado en la figura IV (MEC, 1999a).

Resulta también interesante analizar las grandes diferencias que se aprecian entre los porcentajes de analfabetos correspondientes a las zonas urbana y rural del país. En la figura IV se puede observar que desde 1994 hasta 1999 el sector rural registra tasas de analfabetismo más altas que el urbano e, inclusive, que el promedio nacional; ello es debido a la falta de programas de atención para el área rural y a los niveles elevados de pobreza, que arrastran a la población a emigrar del campo a las ciudades (MEC, 1999a).

(12) Adaptado de Fundación Ecuador: «El analfabetismo», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1994a, p. 116.

FIGURA IV

*Población analfabeta a nivel nacional y por área, según grupos de edad*¹³



PRINCIPALES CAUSAS DEL ANALFABETISMO

Partiendo de los datos expuestos, se constata que a través de la historia ecuatoriana, el analfabetismo ha marcado su presencia con cifras realmente alarmantes frente a la creciente tasa de población.

Muchos factores son los que pueden explicar este problema, algunos vienen acrecentándose desde antaño y otros se han ido sumando a los ya existentes. Las causas a las que responden son de índole variada, como pueden ser históricas, geográficas, sociales, económicas, administrativas y de política educativa. Dentro de estos factores, quizás los más importantes sean los siguientes (MEC, 1999a; Fundación Ecuador, 1996a; Terán, 1981):

- Galopante crisis económica que ha impedido que se destinen los recursos necesarios.

- Lejanía de los centros educativos y difíciles condiciones de acceso a muchos lugares del medio rural debido a las características topográficas del país, a lo que ha de sumarse el deficiente sistema de comunicación que aísla a muchos pueblos de la Sierra, Litoral, Oriente y Región Insular.
- Dotación insuficiente de la infraestructura básica educativa, especialmente en el área rural.
- Deficiencia en la calidad de programas y materiales educativos apropiados a la realidad de los pueblos del país.
- Falta de preparación pedagógica de los docentes y estímulos económicos bajos.
- Una administración inestable, con planes y programas inadecuados

(13) Adaptado de MEC. Ministerio de Educación y Cultura (Ecuador): «Analfabetismo», en *Informe del Ministerio de Educación*. Quito, Ministerio de Educación y Cultura, 1999a, p. 44.

debido a que son adaptados del subsistema de educación regular.

- Baja calidad de vida (pobreza-marginalización), que provoca una mayor inserción de la población en el mercado laboral desde edades tempranas.

PROGRAMAS EMPRENDIDOS PARA LA ERRADICACIÓN DEL ANALFABETISMO

Respecto a los programas emprendidos por el Estado para superar el problema del analfabetismo vale la pena citar algunos de los desarrollados a través de la historia educativa como producto de las acciones emprendidas por agrupaciones civiles y con otras instituciones privadas e internacionales como la UNESCO. Tal es el caso de las comunidades indígenas cuyos movimientos preconizaron, a finales de los setenta, el cambio en la concepción de la educación bilingüe intercultural. A ésta se la considerada, hoy en día, como la forma de «reidentificación cultural de los sectores indígenas para que, aun dentro de un proceso de modernización y de integración en la sociedad internacional, puedan no sólo mantener el uso de su lengua materna, sino también reproducir su propia diferencia étnica»¹⁴.

Hacia 1978 el Ministerio de Educación y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador realizan estudios culturales y lingüísticos de gran importancia que llevan a la elaboración de cartillas de alfabetización (Ossenbach, 1999).

En 1980 la UNESCO escoge a Ecuador para llevar a cabo tres proyectos piloto de educación fundamental en los poblados Pesillo, Milagro y Cuenca, principalmente de carácter agrícola y artesanal. Desgraciadamente, y a pesar de los

resultados halagadores iniciales, languidieron debido a que los organismos comprometidos en esas tareas no continuaron cooperando.

Entre los otros procedimientos de importancia que se han realizado a través del tiempo en pro de la escolaridad (Almeida, 2000; OEI, 1999; MEC, 1981; Terán 1981), se anotan:

- El desarrollo de la comunidad rural llevado a cabo por la Misión Andina.
- Los programas de educación bilingüe para aborígenes y de preparación de maestros nativos bilingües, a cargo del Instituto Lingüístico de Verano de la Universidad de Oklahoma.
- La institucionalización de las Escuelas Radiofónicas Populares de Ecuador; creadas con el fin de escolarizar a las agrupaciones indígenas que viven en lugares de difícil acceso del país. A modo de ejemplo se destacan las Escuelas Radiofónicas de la provincia del Chimborazo, cuyo precursor fue el obispo Monseñor Leónidas Proaño, y las organizadas por la Federación Shuara del Oriente. Este Sistema de Educación Radiofónica Bicultural Shuar (SERBISH), que emite en shuar y castellano, tiene actualmente cobertura en cuatro provincias del Oriente ecuatoriano educando a 7.500 niños aproximadamente de una población de 70.000 shuar.
- Diversos programas de alfabetización y educación de adultos como responsabilidad del Estado.
- La elaboración y producción de textos escolares para la escuela primaria.

(14) G. Ossenbach: «Políticas educativas en el Ecuador», en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10, 1, (1999), p. 51.

- El desarrollo de métodos funcionales y psicosociales en la alfabetización de adultos.
- Creación del proyecto de mejoramiento y expansión de la educación técnica de los Institutos Normales Bilingües, y del *Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural*.
- *Programa Nacional de Alfabetización Jaime Roldós Aguilera* y de *Desayuno Escolar*; este último con el fin de mejorar el rendimiento, promoción y retención escolar en los niveles pre-primario y primario.
- La *Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño*; el *Programa Nacional el Ecuador Estudia*, y el *Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica para los sectores rural y urbano-marginal*.
- Convenio entre el Estado y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la colaboración en la ejecución de tres proyectos educativos, a saber:
 - Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER).
 - Educación Técnica Vocacional (PROMEET).
 - Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB).

Vale mencionar, aunque brevemente, el interés de algunos gobiernos en la construcción y mejora de la infraestructura educativa y su equipamiento, así como la capacitación docente y la implicación de las comunidades indígenas en la elaboración de programas y contenidos educativos más acordes con la idiosincrasia de esos pueblos.

DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA

La centralización y la escasa capacitación de gestión, además del mal diseño y priorización de las políticas educativas, han llevado al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a la desorganización y a encontrarse casi sin mayores salidas en su proceso de gestión para la obtención de fondos estatales. De este modo, éste se ha visto inmerso en una gran burocracia proveniente del Ministerio de Finanzas que asigna presupuestos acorde a consignas del ejecutivo; situación que se agrava si se tiene en cuenta que los recursos con que cuenta el MEC son limitados y que en su mayoría son empleados para el pago de los salarios de los profesores (Fundación Ecuador, 1995a).

La falta de continuidad de las políticas estatales es otro de los problemas a los que se enfrenta el MEC; cada nuevo gobierno trae consigo una nueva política educativa sin ni siquiera plantearse un proceso evaluativo de la validez de las anteriores. Sin embargo, se debe reconocer que algún que otro gobierno ha realizado esta valoración, y que el MEC, como ocurre actualmente, trabaja en un proceso de desconcentración administrativa por medio de los Centros Educativos Matrices (CEM) (Fundación Ecuador, 1995a).

Otro factor importante a tener en cuenta como agravante en el sector educativo es la carencia de un sistema de rendición de cuentas que evalúe la calidad de desempeño del trabajo docente, administrativo y ministerial en general. Por tanto, «no existe ningún enlace entre el salario del maestro y su calidad como docente porque no se mide el resultado de su labor, ya que no hay medición de logros académicos, ni evaluaciones sobre el desempeño enlazadas a un sistema de recompensa salarial»¹⁵, sino que el salario

(15) Fundación Ecuador: «Educación: ausencia de un sistema de rendición de cuentas», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1995b.

se rige por la antigüedad y grado de capacitación formal, lo que acarrea falta de incentivos para mejorar la calidad del servicio.

Desgraciadamente, esta falta de control de rendimiento profesional junto con la politización de la educación unida a la corrupción, que ha llegado hasta el campo educativo, ha generado una serie de irregularidades vergonzosas que ponen aún más en entredicho la calidad de la educación y la ética de sus participantes.

Tal es el caso de ciertos nombramientos de ministros, profesores y demás autoridades del área educativa que mayoritariamente obedecen a convenios políticos, amistades o pago de favores; sin contar con aquellos funcionarios que, aunque abandonan su trabajo, cobran sus remuneraciones mensualmente; situación que en el presente año se dio una vez más, pues entre 8.000 y 15.000 maestros fiscales perjudicaron al Estado aproximadamente en 800.000 dólares mensuales por concepto de sueldos (El Universo, 2000a).

A esto se añade la venta de títulos universitarios y de bachilleres; la concesión de permisos de funcionamiento a establecimientos educativos que no cumplen las normas; la falta de control ejercida sobre las escuelas y colegios privados en el cobro de la escolarización que no guarda relación con la calidad del servicio... entre otras anomalías que desdichan la tarea educativa (El Universo, 1994 y 1997).

Pero si se ha de ser justo, se hace necesario referirse a los docentes nuevamente para destacar los bajos salarios que reciben y los retrasos de meses que tienen en los pagos. Esto no justifica hechos como el citado anteriormente, pero explica en parte su falta de autocapacitación ya que apenas les alcanza el dinero para su sustento y el de su familia, dando como resultado maestros mediocres y con poco o ningún estímulo para enseñar e innovar en su trabajo. Todo ello, junto con las innumerables huelgas nacionales y provinciales convocadas por la

Unión Nacional de Educadores (UNE), ha provocado una desvalorización de la imagen del maestro por parte de la sociedad, que muchas veces considera esta labor de mínimo esfuerzo.

Respecto a las instituciones educativas privadas, muchas son las que ocultan tras cobros exagerados su baja calidad educativa, calidad que queda en evidencia al momento del ingreso de los estudiantes a la universidad, pues los rendimientos no son los esperados. Pero no hace falta llegar a esta etapa para comprobarlo, basta con realizar unas pruebas sencillas, a cualquier nivel, para ver que el rendimiento de los estudiantes es bastante deficitario tanto en la educación fiscal como particular. Lo lamentable es que los establecimientos que brindan mejores posibilidades educativas en su mayoría pertenecen al sector privado, lo que limita el acceso a unos pocos ecuatorianos que poseen los recursos económicos necesarios.

A pesar de todo lo expuesto, no se puede desconocer los esfuerzos realizados y que se están realizando a través de planes y proyectos en pro de la educación: campañas como las de promoción de la lectura; talleres de capacitación para los profesores, y la propuesta más reciente (de la que desgraciadamente se ignora su resultado): el *Plan Nacional de Educación 2000*, cuyos ejes principales son la descentralización, la participación ciudadana y la modernización del MEC. El Plan contempla objetivos, políticas, estrategias, resultados, etc. enmarcados en la situación real del país, para lo cual se realizarán acciones emergentes ante la crisis causante del abandono escolar, la falta de recursos de los padres, etc. El Plan está destinado especialmente a las áreas urbano-marginales y rurales, y entre las acciones proyectadas se incluyen «una mayor retención escolar, los programas de beca, desayuno y almuerzo escolar, el mejoramiento de las escuelas unidocentes y la disponibilidad de material didáctico gratuito para la población

vulnerable»¹⁶. Se plantea también una transformación estructural del sistema educativo mediante la creación de sistemas de planificación, evaluación de calidad, acreditación educativa, formación permanente del profesorado, generalización de la educación básica y la reforma del bachillerato (El Universo, 2000b).

A nivel universitario, las instituciones de educación superior agrupadas en el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), actualmente Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), preparan el Plan Nacional de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas (PLANUEP) en el que se propone impulsar el establecimiento de un sistema nacional de rendición social de cuentas, de evaluación y acreditación de instituciones, y programas universitarios y politécnicos, permitiendo, entre otras cosas, una redefinición de las relaciones entre la universidad, la sociedad y el estado (CEDES, 1994).

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, M.: «Los Shuar y la conquista del bilingüismo», en *El Correo de la UNESCO*, 4 (2000), pp. 32-33.

ÁLVAREZ, G.: «Población y desarrollo humano en el Ecuador», en J. FERNÁNDEZ; H. DURÁN (eds.): *Superpoblación*. Madrid, Real Academia Nacional de Medicina, 1998, pp. 257-298.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. REPÚBLICA DEL ECUADOR: *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, Base de datos políticos de las Américas, 1998. (<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Ecuador/ecuador.html>).

AYALA, E.: *Resumen de la historia del Ecuador*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1999.

CEDES. CENTRO DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD: *Educación Superior en América Latina: Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Documento CEDES/108. Buenos Aires, CEDES, 1994. (<http://www.clasco.edu.ar/-libros/argentina/cedes/brunner.rtf>).

CONUEP. CONSEJO DE UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS: *El sistema de evaluación y acreditación universitaria*. Quito, CONESUP, 1997. (<http://www.conesup.org.ec/acreditacion/universitaria/acreditacion/universitaria.htm>).

EL UNIVERSO: «Estudios Libres. Títulos en un santiamén», en *El Universo (Guayaquil)*, 10 de julio (1994), p. 3.

— «Cobros por la tangente», en *El Universo (Guayaquil)*, 2 de marzo (1997), p. 5.

— «Más de 8 mil docentes cobrarían sueldo sin asistir», en *El Universo (Guayaquil)*, 27 de julio (2000a), p. 7.

— «Nuevo Plan de Educación», en *El Universo (Guayaquil)*, 9 de agosto (2000b), p. 1.

FUNDACIÓN ECUADOR: «El analfabetismo», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1994a, p. 116.

— «Indicadores de la Educación», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1994b, p. 117.

— «Los problemas de la Educación», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1994c, p. 115.

— «Algunos aspectos del problema universitario», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1994d, p. 118.

— «Educación: capacidad de administración y de gestión», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1995a, p. 130.

— «Educación: ausencia de un sistema de rendición de cuentas», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1995b.

(16) «Nuevo Plan de Educación», en *El Universo (Guayaquil)*, 9 de agosto, (2000b), p. 1.

- «La calidad de la educación», en *La realidad nacional en cifras*. Quito, Fundación Ecuador, 1995c, p. 127.
- *Agenda para el desarrollo-Ecuador siglo XXI: Educación*. Quito, Fundación Ecuador, 1996a.
- *Educación*. Quito, Fundación Ecuador, 1996b, p. 114.
- MEC. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (ECUADOR): *La educación en el Ecuador 1979-1981*. Quito, Ministerio de Educación y Cultura, 1981.
- «Analfabetismo», en *Informe del Ministerio de Educación*. Quito, Ministerio de Educación y Cultura, 1999a, p. 44.
- «Nivel de instrucción», en *Informe del Ministerio de Educación*. Quito, Ministerio de Educación y Cultura, 1999b, p. 45.
- OEI. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA: *La educación en Iberoamérica, sistema de indicadores socio-económicos y educativos*. Madrid, Oficina de Educación Iberoamericana, 1980.
- *Sistema Educativo Nacional del Ecuador*. Madrid, Oficina de Educación Iberoamericana, 1999 (<http://www.oei.org.co/quipu/ecuador/>).
- OSSENBACH, G: «La educación y la integración nacional del indígena en la revolución liberal ecuatoriana (1895-1912)», en P. GONZALBO: *Educación rural e indígena en Iberoamérica*. México, Colegio de México, Centro de estudios históricos, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1996, pp. 65-86.
- «Políticas educativas en el Ecuador» en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10 (1) (1999), pp. 37-60.
- SINEC. SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS DEL ECUADOR. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (ECUADOR): *Boletín Estadístico -Datos de Inicio-*. Quito, Artes Gráficas Señal, 1998.
- TERÁN, F.: «El desarrollo de la educación en el presente siglo», en EL COMERCIO (ed.): *El Ecuador en el siglo XX*. Quito, Editorial Publitécnica, 1981.
- UQUILLAS, S.; ARANDA, A.: *Guta de procedimientos para la autoevaluación institucional*. Quito, Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), 1997.
- ZUFIAURRE, B.: «Desarrollo productivo y evolución social: El lugar de la comprensividad y la polivalencia ante las demandas del mercado de trabajo», en B. ZUFIAURRE: *Comprensividad, desarrollo productivo y justicia social*. Barcelona, Icaria, 1996, pp. 169-208.
- «Democracia, desarrollo y progreso: dificultades para el cambio curricular», en *Kikiriki* 55/56 (2000), pp. 84-96.

