

Aciertos, críticas y desafíos pendientes de la política educativa durante la presidencia de Rafael Correa, Ecuador 2007-2017

Success, criticism and pending challenges of the educational policies during Rafael Correa's presidency, Ecuador 2007-2017

Mateo Nicolás Guayasamin Mogrovejo
matguaya@gmail.com

Resumen

El Ecuador está muy próximo a cumplir una década de la presidencia de Rafael Correa. Y en términos de la política educativa han existido una serie de transformaciones que hoy merecen una revisión, evaluación y crítica. Uno de los aciertos ha sido la inversión, según el Ministerio de Educación para el años 2015 se habían invertido casi 20 mil millones de dólares desde el año 2007, lo que ha logrado el cumplimiento de metas como la universalización de la educación general básica al 96% de asistencia. Entre las principales problemáticas es el regazo en el bachillerato y los altos índices de insuficiente en las pruebas estandarizadas. Con todo este panorama se espera comprender el estado de la educación ecuatoriana contemporánea, los programas educativos vigentes y los objetivos que requieren un mayor fortalecimiento.

Palabras clave

Ecuador, política educativa, indicadores, Plan Decenal de Educación.

Abstract

Ecuador is soon to have been 10 years under the presidency of Rafael Correa. In educational politics terms, there's a series of transformations that today deserve to be revised, evaluated and criticized. A strong point is an investment made, according to the Education Ministry, in 2015 the investment will be almost 20 million USD since it started in 2007, reaching the goal of basic universal education at 96% assistance. Amongst the main problems is high school students dropping out and lacking high indexes in standardized tests. With all this said, it's expected to understand the state of the modern Ecuadorian education, the current educative programs and the goals that require more effort to be realized.

Keywords

Ecuador, educational politics, indexes, decennial educational plan.

Introducción

En materia de política educativa, el período de la presidencia de Rafael Correa (2007-2017), ha estado marcada por una inversión sin precedentes. El dato oficial es que en el actual período de gobierno se han invertido 4,3 veces más que otros gobiernos y alcanzó una cifra de casi 20.000 millones de dólares¹. Eso ha permitido llevar a cabo algunas transformaciones en un sector caracterizado anteriormente por las barreras de acceso, paralizaciones, bajos sueldos a los maestros, y controlado durante muchos años por una agrupación política (el MPD).

Este proceso político en principio tuvo el respaldo de algunas organizaciones sociales y figuras políticas identificadas con la izquierda, quienes vieron reflejadas sus aspiraciones en un ex ministro de economía que había renunciado a su cargo por discrepancias con el presidente Alfredo Palacio.

Rafael Correa llegó a la presidencia en el año del 2007 con un apoyo del 56,67% del electorado. Desde sus primeros años de mandato, Correa enfocó su política de gobierno en un modelo denominado como “socialismo del siglo XXI”, que se relaciona con el abandono de políticas neoliberales, la recuperación del Estado en su papel de rector de la economía y el incremento del gasto social (De la Torre, 2010).

Dentro de su práctica de gobierno, atender al sector educativo y resolver sus múltiples conflictos, como las barreras de acceso, el abandono escolar y un sistema público controlado por un único partido político, fueron unas de las principales preocupaciones. Durante su período, se diseñaron planes y reformas con la intención

¹ Agencia de Noticias Andes, tomado el 12/04/2016

<http://www.andes.info.ec/es/noticias/presidente-ecuador-educacion-siempre-sera-inversion-no-gasto-excesivo.html>

de promover el derecho a la educación y garantizar que la ciudadanía acceda a una educación de calidad.

En este sentido, desde el inicio de gobierno, se establecieron normativas y metas que apuntaban a mejorar no solamente el acceso, sino también la calidad. Estos planes, el Plan Decenal de Educación (2006) la Constitución de la República (2008) la Ley de Educación Intercultural (2011) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2013) han nacido dentro del mismo período de gobierno, generando algunas transformaciones y también evidenciado problemáticas.

Esta investigación consiste en revisar algunas acciones realizadas en materia educativa tomando en cuenta información proporcionada por el Ministerio de Educación y los criterios para la evaluación de la política pública abordada por Merino (2013), Ball (1993) y Popkewitz (1994). Al final, se espera realizar una revisión histórica que nos permita prever para el próximo período presidencial cuáles serán los principales desafíos para la sociedad ecuatoriana, en un contexto de recesión económica por el bajo precio del petróleo y la conmoción social causada a partir del terremoto del 16 de abril pasado.

El Plan Decenal de Educación 2006-2015

El Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PDE) fue aprobado mediante consulta popular el 26 de noviembre de 2006 y sus lineamientos fueron ratificados por el presidente Correa durante su primer año de mandato.

Este Plan fue realizado, por miembros del Ministerio de Educación, la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Confederación de Colegios de Educación Católica (CONFEDEC), la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el desaparecido Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y

representantes de UNICEF y del Contrato Social por la Educación.

Todos ellos recogieron una serie de propuestas que habían sido ratificadas anteriormente en tratados y compromisos internacionales y en el último mandato del presidente Alfredo Palacio, mediante una consulta popular aprobada por casi el 66% de la población votante. Son ocho los ejes que posee este Plan:

1. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años
2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
3. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en edad correspondiente.
4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
5. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas.
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
8. Aumento del 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el años 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

El punto crítico del PDE se encuentra en el financiamiento. La consulta popular realizada el 26 de noviembre del 2006 no explicaba a la población cómo se iban a obtener los recursos para realizar el anunciado incremento en educación; según Rosa María Torres, exministra de Educación en el año 2003, el gobierno de Alfredo Palacio recurrió

a un endeudamiento de 43 millones de dólares con el Banco Mundial, por lo que la ciudadanía no conocía las implicaciones del incremento.

Constitución de la República 2008

Uno de los primeros decretos del presidente Correa fue llamar a consulta popular para realizar una nueva Constitución. Con el 82% de aprobación, se convocó a un nuevo proceso de elecciones para que la ciudadanía elija a los asambleístas y luego de un período de casi 6 meses de duración, la población volvió a ser consultada sobre la aprobación o no de esta nueva Carta Magna. El Sí obtuvo un apoyo de 63,93% y entró en vigencia en octubre del 2008.

En esta nueva Constitución, algunas de las tareas que el Estado debe cumplir con respecto a la Educación son:

Art. 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

Art. 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que

aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

Con estos dos artículos se resalta que la Educación debe ser gratuita (inclusive a nivel superior) y tendrá una orientación intercultural, porque lo que es política de Estado garantizar que todos los niños y jóvenes accedan a una educación de calidad y de calidez, en igualdad de oportunidades para todos, procurando la permanencia y el egreso.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural y El Plan Nacional del Buen Vivir

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) llevada al Registro Oficial en el año 2011 plantea la visión educativa del país. Recoge algunos de los fundamentos planteados en los compromisos anteriormente mencionados como la igualdad de género, la participación ciudadana, la gratuidad desde el nivel inicial hasta el bachillerato, el acceso y la permanencia. Con esta ley se procura un modelo de educación que fortalece el conocimiento de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Por su parte, el Buen Vivir y la cosmovisión del Sumak Kawsay, otra medida implementada durante este periodo, apelarían a una transformación cualitativa de la educación. Se destacan temáticas como la interculturalidad, la formación de una ciudadanía democrática, el fomento de actividades recreativas y deportivas, el cuidado al medio ambiente y la prevención de la salud sexual. El objetivo central consiste en fortalecer las capacidades y las potencialidades de la ciudadanía tomando en cuenta una buena nutrición, un clima de

convivencia pacífica y el disfrute de la cultura y el deporte.

Como medidas se propone el conocimiento y la tecnología como una vía para la transformación económica y productiva del país, una educación orientada hacia la justicia social, el cuidado a la naturaleza y al Buen Vivir colectivo. Como tarea específica se plantea incrementar el número de docentes con título de cuarto nivel y atender a problemáticas pendientes como el rezago educativo y el acceso a la educación en zonas rurales.

Sin embargo, ¿qué sucede fuera del “papel”?

Sabemos que es en la implementación donde suele evidenciarse la capacidad de cumplimiento o incumplimiento de la política educativa, dado que la mayoría de las veces existe una distancia entre aquello que se explicita en el papel y lo que sucede en la realidad cotidiana de las escuelas. En este marco, resulta preciso observar cómo han sido puestos en práctica dichos programas.

Para finales de los 90, el 97% del presupuesto destinado a la educación se consumía en gasto corriente (Paladines, 2011:119) por lo que se descuidó la inversión y la obra pública. El estado de la educación ecuatoriana se caracterizaba por el abandono al sistema escolar. Según la ONU (2005) en el año 2000, alrededor del 75% de los estudiantes matriculados en primaria lograba llegar al quinto año de escolaridad, por lo que existía un gran número de estudiantes que se quedaban rezagados del sistema educativo. Una de las razones era el cobro de matrículas en el sector público, a pesar que la gratuidad de la educación estaba contemplada como un derecho ciudadano y una obligación del Estado.

Así, como parte del objetivo de la Universalización de la Educación (Plan Decenal, meta 1) para el año 2007 se eliminaron la matrícula (25 dólares) y el

cobro por uniformes y útiles escolares que anteriormente los establecimientos solicitaban para sostener los costos de funcionamiento. El Ministerio de Educación, además de prohibir esta práctica, hoy entrega a cada escuela los materiales y recursos según una planificación y el presupuesto presentados por los directivos de cada institución (aunque siempre existen demoras y complicaciones burocráticas).

Los estudiantes reciben alimentación escolar y textos gratuitos. En el año 2007, en la región Costa se entregaron 4.266.343 textos para 1.197.905 alumnos de básica. En la Sierra se distribuyeron 3.767.274 a 1.063.781 estudiantes. En el sistema intercultural bilingüe se repartieron 365.351 textos para 86.741 alumnos (Luna, 2014). Aunque al parecer estos datos resultan favorables, falta por establecer la utilidad y calidad de los textos.

Un problema que merece una mayor concentración de política educativa es la deserción del sistema educativo. Según el Ministerio de Educación, para el año 2015, solamente el 68,9% de alumnos completaba el bachillerato. Antes, en el año 2006 esta cifra estaba en el 50,3 %, pero todavía es preocupante saber que 3 de cada 10 estudiantes no cumplen con los 10 años de escolaridad.

Todas estas cifras nos permiten considerar que la política educativa de los diez últimos años ha estado enfocada especialmente en la cobertura y en ampliar el número de la población escolarizada, lo cual es un paso importante, y en cuanto a la calidad el aprendizaje también se han dado pasos importantes. Uno de ellos es la creación del Instituto de Evaluación Educativa (Ineval) el cual se encarga de medir estándares de calidad educativos.

Una de sus funciones fue la implementación de la prueba Ser Bachiller a los estudiantes de 3er año de bachillerato para medir las habilidades y el aprendizaje

en las áreas de Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Las autoridades señalaron que el 57% de los 106.147 estudiantes evaluados en el 2014 lograron un nivel satisfactorio en la mencionada prueba. En ese camino por mejorar la calidad educativa, también se han inaugurado 209 instituciones educativas con Bachillerato Internacional.

En definitiva, hemos visto cifras que alientan y corroboran la existencia de una voluntad política por mejorar la situación educativa del país. Datos cuantitativos que demuestran que la inversión educativa ha sido destacable con respecto a otros períodos de gobierno. Sin embargo, si indagamos en las críticas y los desafíos pendientes (Luna, 2014; Terán, 2015; Torres, 2016) encontraremos ciertos puntos como el excesivo trabajo administrativo para los docentes, evaluaciones que no satisfacen a los maestros, enfrentamientos con los estudiantes, aplicación de políticas punitivas, un diseño curricular poco efectivo y un sistema pensado en meritocracia y no en la igualdad de condiciones.

Para el mismo gobierno, todavía faltan por cumplir que los docentes tengan grupos con menos estudiantes, implementar un sistema de clases extracurriculares (como deporte, arte y cultura) y aumentar la infraestructura educativa con la construcción de 900 Escuelas del Milenio. También, este panorama ha evidenciado que no existen fuertes estrategias para enfrentar el rezago educativo y principalmente, no existe un modelo que pretenda mejorar la calidad del aprendizaje con nuevos paradigmas pedagógicos.

Tomando en cuenta toda esta información, las cifras y algunas propuestas de Stephen Ball (2013), los procesos de reforma contemplan sentires, resistencias, tensiones y negociaciones tienen lugar en la cotidianidad de la vida escolar. Entre las críticas más recurrentes en este proceso se

encuentran la verticalidad y poca participación a la hora de elaborar y aplicar las medidas de política educativa (Torres, 2016) y un modelo pedagógico basado en la meritocracia (Terán, 2015). Otros analistas insisten en la excesiva burocratización del sistema y logros de los estudiantes poco eficaces (Luna, 2014). Sin embargo, la educación ecuatoriana hoy debe plantearse dos retos principales, eliminar la deserción y aumentar la matrícula en el bachillerato y avanzar en la implementación de modelos educativos que den muestra de calidad en el aprendizaje.

Con esto, quedan algunas interrogantes que esperamos puedan ser resueltas en el futuro próximo y orientar la política educativa en Ecuador: ¿Qué podemos hacer como sociedad para continuar con la construcción de políticas a favor de la educación? ¿Cómo se enfrentará el rezago educativo que sigue siendo un problema visible en el país? ¿Se puede llegar a una coherencia entre el diseño y la acción de las políticas educativas? ¿Con el bajo precio del petróleo, cómo se verá afectado el recorte presupuestal en la educación? ¿Qué estrategias debemos tomar en las escuelas luego del terremoto del 16 de abril pasado?

Referencias:

Constitución de la República del Ecuador 2008, disponible en http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A_Constitucion_republica_ecuador_2008_constitucion.pdf

Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI 2011, disponible en

<http://educaciondecualidad.ec/ley-educacion-intercultural-menu/ley-educacion-intercultural-texto-ley.html>

Luna, M (2014) Las políticas educativas en el Ecuador, 1950 - 2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad (Tesis doctoral). España, UNED.

Ministerio de Educación del Ecuador (2014) Rendición de cuentas 2014, Quito, Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación.

ONU (2005). Cap.III. La educación como eje del desarrollo humano. En Objetivos del Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: ONU.

Paladines, C (2015) Perspectivas de cambio en la Educación Básica y Bachillerato. Ecuador 2007-2013, Argentina, UNLPam.

Plan decenal de Educación 2006-2015, disponible en http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_2007.pdf

Plan Nacional del Buen Vivir 2013, Objetivo No.4, disponible en https://issuu.com/buen-vivir/docs/6_objetivo_4_fundamento_y_diagnosti/7?e=8910223/4203321

Terán, R (2015) Educación, cambio institucional y equidad, Quito, UASB.

Torres (2016) La Educación en el gobierno de Rafael Correa (compilación), Blog disponible en <http://otra-educacion.blogspot.mx/2014/09/la-educacion-en-el-gobierno-de-rafael.html>