



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACION

-Agenda Básica Desarrollada-



¿QUÉ ES Y QUÉ SE PROPONE EL “CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR”?

Presentación

El Contrato Social por la Educación en el Ecuador es un intento renovado por poner la educación como prioridad en la agenda nacional, asegurando al menos 10 años de escolaridad para todas y todos los ecuatorianos.

Se trata de una iniciativa ciudadana, impulsada por un grupo inicial de personas provenientes de muy diversos sectores, posiciones y trayectorias profesionales e institucionales.¹ Un grupo sumamente heterogéneo, como el país mismo, que al ponerse de acuerdo en una Agenda Básica para la educación pone en evidencia la posibilidad del diálogo y del consenso en nuestro país, y la fuerza que tiene la educación para aunar voluntades y conciliar intereses y puntos de vista muy diversos.

Asegurar una educación básica de calidad a la población es una vieja aspiración y una meta incumplida y sucesivamente postergada, tanto a nivel nacional como internacional (ver Recuadro).

Educación básica de calidad: una deuda pendiente

o A nivel regional: Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1981-2000). Este proyecto regional, coordinado por UNESCO, se acordó en México en 1979 y se inició en Quito en 1981, con tres metas para el año 2000: a) una educación general básica de 9 años, b) mejorar la calidad y eficiencia de la educación, y c) erradicar el analfabetismo adulto.

o A nivel mundial: Educación para Todos: Esta iniciativa mundial, organizada por UNESCO, UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial, arrancó en 1990, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia). Se planteó seis metas para el año 2000, dentro del gran objetivo de ofrecer una educación básica para todos: niños, jóvenes y adultos. La evaluación de la década, realizada en abril de 2000 en el Foro Mundial de Educación (Dakar, Senegal), mostró que hubo avances importantes en muchos países y a nivel global, pero que las metas no se cumplieron. Por ello, en

¹ El Grupo Promotor del Contrato Social está actualmente formado por las siguientes personas: Mons. Eugenio Arrellano, Jaime Astudillo, Raúl Baca Carbo, Marena Briones, Ernesto Castillo, Fernando Cordero, Juan Cordero, Marcia Gilbert, Nelson Guim, Mario Jaramillo, Guillermo Lasso, Gustavo López Ospina, César Montúfar, Nina Pacari, Pablo Lucio Paredes, Abelardo Pachano, Aasse Smedler, Anunziatta Valdez, Nila Velásquez, Jorge Vivanco, Yoriko Yasukawa y Joaquín Zevallos.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

Dakar se decidió extender hasta el año 2015 la meta de la Educación Básica para Todos.

o A nivel nacional: El Ecuador ha suscrito estos y otros compromisos internacionales, y ha reiterado internamente el compromiso de eliminar el analfabetismo y asegurar una educación básica de calidad a toda la población. No obstante, y a pesar de los esfuerzos y avances realizados a lo largo de las tres últimas décadas, el derecho ciudadano a una educación básica de calidad permanece como un desafío pendiente del Estado y la sociedad ecuatorianos.

Por eso, este compromiso requiere renovarse una vez más, aprendiendo de las lecciones del pasado e impulsando un nuevo contrato social entre Estado y sociedad civil, entre escuela, familia y comunidad, entre padres y docentes, entre docentes y alumnos, entre política, economía y educación.

El Ecuador atraviesa por una crítica situación política, económica, social y ética. Los ajustes y las reformas económicas introducidas en los últimos años han agudizado la pobreza, la cual afecta hoy a más de la mitad de la población. Se está profundizando, antes que mitigando, la inequidad social en el país, con una brecha cada vez mayor entre los pocos que tienen mucho y los muchos que tienen muy poco o nada. Un país con necesidades básicas insatisfechas por parte de la mayoría de la población, en el que crecen el desempleo, la corrupción, el endeudamiento y la dependencia externa, la debilidad institucional y la migración hacia el extranjero, es un país que necesita corregir urgentemente el rumbo y recuperar la senda de un país con dignidad y con futuro.

Entonces, ¿por qué un Contrato Social por la Educación, hoy? Precisamente porque la agudización de la crisis y de la pobreza no restan importancia a la educación sino que, por el contrario, enfatizan su necesidad. En un momento en que el mundo se encamina hacia la “sociedad del conocimiento” y reconoce el “aprendizaje a lo largo de toda la vida” como un requerimiento de toda persona y de toda sociedad, tanto en los países más desarrollados como en los menos desarrollados, darle la espalda a la educación es condenar a las personas, las sociedades y las naciones al subdesarrollo, a la inviabilidad interna e internacional.

En el Ecuador se han dado diversas iniciativas y experiencias de diálogo, consulta y acuerdo nacional en torno a la educación. Entre las más importantes cabe destacar: el Encuentro Nacional de Alfabetizadores Estudiantiles con el que culminó la Campaña Nacional “Monseñor Leonidas Proaño”, en 1989; las dos Consultas Nacionales Siglo XXI y el acuerdo parlamentario en la década de 1990; y en 2001 el Contrato Social por el Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes y la Esquina Nacional en torno a la Educación organizada en Guayaquil por el Proyecto Diálogo 21 del PNUD. Un análisis de estas experiencias nacionales y de sus lecciones aprendidas, así como de



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

experiencias similares en otros países, es fundamental para construir sobre esa base, apuntalar logros, rectificar errores, y avanzar.

Hay conocimiento acumulado y lecciones aprendidas de la práctica que ya no pueden ignorarse y sobre las cuales existe hoy mayor conciencia colectiva. Entre ellas:

- la heterogeneidad de un país multiétnico, multilingüe y pluricultural, y la necesidad de responder a esta heterogeneidad no como desigualdad sino como diversidad, dentro de un marco de interculturalidad;
- la complejidad del avance y del cambio educativos, que no admiten análisis y recetas simples, y que requieren tiempos que van más allá de los períodos de gobierno;
- la ineficacia de planes elaborados “arriba” para ser implementados “abajo”, la necesidad de la consulta, la participación, la organización y la vigilancia ciudadana en torno a la educación;
- la importancia de contar con los docentes como artífices y aliados del cambio educativo, y la necesidad por ello de invertir los mejores esfuerzos en el reclutamiento, la profesionalización y las condiciones de trabajo de los docentes;
- la necesidad de ver la educación en su totalidad, como un sector y un sistema completo, y a la vez la necesidad de ver más allá de la educación, integrando política educativa, política social y política económica;
- la necesidad de valorar, aprovechar y potenciar los recursos nacionales, tanto humanos como financieros, afianzando nuestra propia capacidad técnica y humana;
- la importancia del diálogo, el debate, la negociación, las alianzas genuinas y sostenidas en torno a la educación, a una agenda y a un plan educativo concertado.

La Agenda Básica acordada por el Grupo Promotor del Contrato Social incluye tres metas y siete estrategias para lograrlas. El texto que se presenta a continuación es un primer desarrollo de esa Agenda Básica. Es un documento en proceso, sometido a consulta entre diversos grupos y sectores del país, cuyos aportes y comentarios seguirán siendo tenidos en cuenta e incorporados en sucesivas versiones de dicho documento.

En la política, en la política social y en la política educativa no hay recetas ni únicas vías. De hecho, las metas y las estrategias de esta Agenda Básica pueden entenderse y encararse de modo muy diferente. En esto intervienen no sólo la información, el conocimiento y la experiencia que tiene sobre el tema



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

cada persona, institución o grupo, sino además las visiones del mundo, los proyectos político-ideológicos y los intereses específicos en juego.

Antes que negarlo, este texto invita por ello al diálogo y el debate sustentado en torno a esta Agenda Básica, un diálogo enraizado en la realidad nacional y orientado hacia la construcción colectiva de un nuevo proyecto de país.

CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACION BREVE CRONOLOGÍA DEL PROCESO

2002

Febrero-Marzo: El Ministerio de Educación realiza una consulta nacional sobre “Definición de prioridades nacionales de inversión en Educación”, la cual señala la ausencia y la necesidad de un Proyecto Educativo Nacional que establezca políticas de largo plazo para el sector y se enmarque en un nuevo proyecto de país. Esto implica, como paso previo, un gran Acuerdo Nacional para colocar a la Educación como prioridad en la agenda nacional. La consulta incluyó a cerca de 80 personas de diversos sectores sociales, educativos, productivos, gobiernos locales, ONGs, exMinistros de Educación, intelectuales, representantes estudiantiles, gremios, y agencias de cooperación internacional.

El Ministro de Educación, Dr. Juan Cordero, decide proponer al país un Contrato Social por la Educación, basándose en dicha consulta, en la experiencia reciente del “Contrato Social por el Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes”, y en el análisis de procesos de consulta y acuerdo realizados previamente en el país y a nivel latinoamericano.

Abril: Con apoyo de UNICEF, una delegación ecuatoriana de alto nivel viaja a Chile para observar la experiencia chilena de diálogo y concertación nacional en torno a una propuesta de modernización educativa. Esta comitiva decide constituir el “Comité Promotor del Contrato Social por la Educación en el Ecuador”. La comitiva estuvo presidida por el Ministro de Educación e integrada por: Prof. Ernesto Castillo, Presidente de la UNE; Dra. Nina Pacari, Diputada del Congreso Nacional; Ing. Joaquín Zevallos, Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil; Dra. Marcia Gilbert, Rectora de la Universidad Casa Grande de Guayaquil; Dr. Jaime Astudillo, Rector de la Universidad de Cuenca; Dra. Yoriko Yasukawa, Representante de UNICEF en el Ecuador; y Dr. Milton Luna, Consultor de UNICEF.

Mayo 6: En Guayaquil, el Comité Promotor discute una primera propuesta del “Contrato Social por la Educación”.

Julio 22: Se logra consensuar la Agenda Básica del Contrato Social (CS). Esta incluye tres grandes metas y siete estrategias o condiciones básicas para avanzar y lograr cambios significativos en la situación de la educación básica en el Ecuador.

Agosto: Empieza la campaña del CS en prensa, radio y televisión. Dos mensajes centrales: “Sólo la educación cambia al Ecuador” y “Si su candidato no sabe cómo cambiar la educación, cambie de candidato”.

Agosto 19: El CS se lanza oficialmente por cadena nacional de radio y televisión.

Septiembre: Comienzan los procesos de concertación, diálogo y alianza en torno al CS. Suscriben la Agenda Básica: Juntas Parroquiales, ONGs, organizaciones eclesiásticas,



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

Universidades, Cámaras de Comercio, Sistema de Naciones Unidas, las principales organizaciones indígenas y sociales del país, y el Ministerio de Educación. El CS logra colocar la educación en la agenda electoral como una prioridad nacional. Líderes de opinión de los medios de comunicación destacan el tema en entrevistas, artículos y editoriales.

Octubre 4: Delegados de siete candidatos presidenciales suscriben el CS en un acto público en Quito. Al mismo tiempo, suscriben el CS varias organizaciones en Cuenca.

Octubre 10: Convocado por el Ministro de Educación y UNESCO, se crea el Foro de ExMinistros de Educación en apoyo al CS. Los exMinistros presentes suscriben la Agenda Básica. (Posteriormente se agregan otros exMinistros de Educación)

Noviembre 13: Se decreta el 13 de noviembre como Día Nacional de la Educación y se realiza una jornada nacional de movilización en apoyo al Contrato Social en todas las provincias del país. Los dos candidatos finalistas firman su adhesión al Contrato Social, en actos realizados en Cuenca y Guayaquil respectivamente.

Agenda Básica

Metas

1

Lograr el acceso y la permanencia de todos los ecuatorianos y ecuatorianas a diez años de educación básica de calidad.

- La “educación básica”, en el Ecuador, comprende 10 años de escolaridad: 1 año de pre-escolar, 6 años de educación primaria y 3 años de ciclo básico. Asegurar dicha educación básica implica asegurar la articulación entre todos estos niveles.
- Todos - niños, jóvenes y adultos- tienen derecho a la educación básica. Esta es la puerta que permite a toda persona acceder a conocimientos, habilidades, valores y actitudes esenciales para asegurar la supervivencia, el desarrollo de las propias capacidades, el ejercicio de la ciudadanía, y la posibilidad de continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida. Por ello, la educación básica debe ser vista no sólo como un logro individual sino como un patrimonio de la familia, de la comunidad y el país.
- La CEPAL (Comisión Económica para América Latina) estima que 10 años de escolaridad es el umbral mínimo para que la educación sirva realmente a las personas y contribuya al objetivo de superar la pobreza. Hoy en día, ya no basta con alfabetización, ni siquiera con haber completado la educación primaria.
- El derecho a la educación básica implica:
 - el derecho a una educación pública, gratuita y de calidad;
 - el derecho a completar al menos diez años de escolaridad; y
 - el derecho a aprender.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

▪ A pesar de todos los esfuerzos y avances logrados en las tres últimas décadas, la educación básica en el Ecuador tiene aún que resolver problemas en todos estos ámbitos: acceso, permanencia, gratuidad, calidad y aprendizaje.

- El analfabetismo continúa siendo un problema no resuelto en nuestro país.
- Muchos niños, jóvenes y adultos quedan al margen del sistema escolar.
- Muchos acceden a éste pero lo abandonan, forzados por las circunstancias o por los costos “ocultos” de la educación, o bien desalentados porque no encuentran en la educación la respuesta a sus necesidades y a sus esfuerzos.
- Los problemas de calidad afectan no solamente a la educación pública sino también a buena parte de la privada. Persisten contenidos y métodos de enseñanza tradicionales, y bajos resultados de aprendizaje, a pesar de las inversiones y las reformas emprendidas.
- El sistema educativo no está pensado para responder a la población con necesidades educativas especiales.

Por todo ello, la meta no es sólo lograr el acceso de todos e incluso la completación de la escolaridad básica, sino asegurar aprendizajes significativos y relevantes para toda la población.

▪ No existe una única manera de concebir “calidad” en educación. No obstante, en términos generales, podemos identificar una “buena educación” y diferenciarla de una “mala educación”.

• La “buena educación”:

- pone a los alumnos en el centro, confía en su capacidad para aprender, les ayuda a descubrir y desarrollar su identidad, sus aptitudes y potencialidades, y a formarse como personas integrales;
- logra aprendizajes significativos, al tiempo que desarrolla el gusto por aprender y la capacidad para aprender a aprender;
- respeta y valora la diversidad y el derecho de cada persona a aprender a su propio ritmo, en su propia lengua y a valorizar su cultura;
- fomenta los valores y las actitudes necesarias para formar ciudadanos autónomos, responsables, conscientes de sus derechos y deberes, críticos, capaces de dialogar, de resolver problemas y de participar activamente en el desarrollo de su familia, su comunidad y su país.

▪ La calidad de la educación depende de muchos factores, escolares y extra-escolares. La calidad depende no sólo de los docentes sino de todos quienes intervienen en la cuestión educativa tanto a nivel local como nacional e internacional: alumnos, padres de familia, comunidad, Estado (a nivel central y local), partidos políticos, sociedad en su conjunto y agencias internacionales. El contexto socio-económico es asimismo determinante en la calidad de la educación.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

- Los padres de familia y la sociedad en general tienden a delegar la responsabilidad de la educación al sistema escolar. Los sectores más pobres y los que reciben la educación de la peor calidad, son precisamente quienes menos calidad demandan. Por eso la necesidad de elevar el nivel educativo de toda la ciudadanía. Sólo una ciudadanía informada y educada es capaz de demandar una educación de calidad.
- Padres de familia, profesores y comunidad deben aprender a trabajar cooperativamente, asegurando y al mismo tiempo exigiendo las condiciones necesarias para hacer realidad el objetivo de una educación de calidad para todos. A su vez, las políticas educativas deben estimular la alianza padres de familia-profesores, antes que el enfrentamiento.

2

Adoptar estándares de calidad en educación, considerando la diversidad étnica y cultural del país e incluyendo formación en valores éticos, morales y cívicos.

- Cada país debe definir y construir sus propios estándares de calidad, así como su estrategia de cambio, avance educativo y de monitoreo de dicho avance.
 - Los problemas de cantidad y calidad educativa en nuestro país no son únicamente financieros, sino políticos, culturales, humanos y técnicos. La educación ha sido descuidada y relegada. La atención se ha centrado más en las cosas que en las personas que hacen posible la educación.
 - ¿Cuáles podrían ser algunos parámetros para pensar lo que significa o debería significar una “política de calidad” de la educación en nuestro país?
- En un país en el que la mayoría de la población es pobre, calidad significa adoptar estándares universales para toda la población, privilegiando a quienes menos tienen y menos capacidad tienen para exigir. No puede haber “calidad de primera” para unos y “calidad de segunda” para otros.
- En un país plurilingüe y pluricultural, calidad significa aceptar esta realidad histórica no como un problema sino como parte de nuestra identidad nacional, y adoptar la interculturalidad como un principio de todo el sistema educativo, no únicamente de las nacionalidades y pueblos indígenas.
- En un país en el que perviven el racismo y el machismo, calidad significa velar por la igualdad de razas, culturas y géneros, desde el aula de clase hasta las esferas en las que se toman las decisiones de política económica, social y específicamente educativa.
- En un país pobre, con una gran inequidad en la distribución del ingreso y una pesada deuda externa, calidad significa austeridad, asignación racional y uso



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

creativo y eficiente de los recursos a todos los niveles, recurriendo al endeudamiento internacional sólo como último recurso, priorizando a los sectores más desfavorecidos, asegurando información pública y rendición de cuentas por parte de quienes toman las decisiones y manejan las finanzas, y penalizando la corrupción, la mala asignación y el mal uso de los fondos.

- En un país de gente fraterna y solidaria como el nuestro, en el que la minga, la organización y la participación comunitaria son tradiciones culturales ancestrales, calidad significa activar todas esas tradiciones, instituciones y valores que se orientan al trabajo cooperativo y al bien común; invertir en desarrollo humano, valorar los recursos humanos nacionales, y desarrollar lo mejor de nuestro pueblo y de nuestro potencial como país.

- En un país fragmentado y polarizado, cruzado por el regionalismo y otras formas de intolerancia, calidad significa propender hacia la unidad nacional y la recomposición de una visión y un proyecto de país y de futuro.

3

Ubicar al Ecuador como uno de los países con mejor índice en educación básica dentro de la región.

- La educación no es únicamente un “sector” o un conjunto de indicadores y metas. Es, fundamentalmente, una condición esencial para el desarrollo humano y para la construcción de un país mejor, más equitativo, democrático, próspero, y más competitivo a nivel internacional.

- El Desarrollo Humano va más allá del crecimiento económico: considera al ser humano como el sujeto y a la vez la meta del desarrollo. El Índice de Desarrollo Humano de un país se mide a partir de tres condiciones esenciales: 1) lograr una vida prolongada y saludable, 2) adquirir conocimientos, a través de la educación y 3) tener un nivel de vida digno. Lograr un buen nivel educativo es un objetivo en sí mismo, pero además es un factor que incide sobre los otros dos, pues la educación contribuye tanto a prolongar como a mejorar la calidad de la vida de las personas.

- El Ecuador es considerado un país con Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio, junto con los demás países del área andina. Países como Perú y Bolivia mejoraron su IDH a partir de los 90, el Ecuador y Colombia se mantuvieron estancados, y Venezuela retrocedió. Invertir en educación es una de nuestras mejores cartas para aspirar a ubicar al Ecuador como un país fuerte internamente y competitivo internacionalmente.

- La meta de ubicar al país entre los países con mejores índices de educación básica en la región, será el resultado de haber cumplido por las otras dos metas.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

Estrategias

1

Crear las condiciones para que los docentes cumplan a cabalidad sus funciones y responsabilidades, asegurando: el respeto social a su tarea, una remuneración digna, y la ampliación de las oportunidades para su formación, capacitación y mejoramiento profesional permanente.

- Sobre los docentes descansa una de las mayores responsabilidades de funcionamiento del sistema escolar. Los padres de familia y toda la sociedad les delega no sólo la responsabilidad principal de la enseñanza, sino el cuidado y la protección de niños y jóvenes bajo su tutela. La docencia es una tarea extremadamente delicada y compleja que exige no sólo calificación profesional sino cualidades humanas especiales.

- La calidad del proceso y los resultados de la educación dependen en buena medida de los docentes: su historial escolar y profesional, su vocación para la enseñanza y la investigación, sus valores y actitudes. Por eso la necesidad de atraer a la docencia a los mejores elementos, de invertir en su formación y en su aprendizaje permanente, de ofrecerles condiciones aceptables de trabajo y una remuneración acorde con la responsabilidad y complejidad de su tarea, y con los resultados esperados de ésta. El Estado, la familia, la comunidad y la sociedad deben facilitar y apoyar la tarea de los docentes, en tanto corresponsables de la calidad de la enseñanza. Por su parte, los docentes y sus organizaciones están llamados a asumir responsablemente su tarea y a comprometerse con su superación continua.

- Los esfuerzos invertidos en calidad docente son una inversión segura en calidad de la educación. Es, además, una inversión importante en capital social, pues la docencia ha sido históricamente una cantera no sólo de agentes escolares sino de agentes de cambio y agentes multiplicadores con gran potencial para dinamizar la organización y el desarrollo comunitario.

2

Garantizar una distribución equitativa de los recursos humanos del Ministerio de Educación y Cultura, asignando las partidas docentes a los establecimientos educativos en estricta relación con sus necesidades.

- En el Ecuador, el 64% de la población vive en zonas urbanas, y el 36% en zonas rurales. La brecha entre ciudad y campo en términos de infraestructura, servicios y oportunidades educativas, continúa siendo muy grande y reproduciendo la inequidad social. Los indicadores educativos, sociales y económicos revelan esto de manera muy clara.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

- Tradicionalmente, y en la actualidad, la asignación de recursos financieros y humanos de la educación pública y privada ha tendido a centrarse en las zonas urbanas, desatendiendo a las zonas rurales y a la población indígena. En el campo predominan las llamadas “escuelas unidocentes”, donde un solo docente atiende a alumnos de diversas edades y de varios grados, por lo general sin contar con las condiciones y apoyos que requiere el manejo de este tipo de escuelas. Asimismo, hay escuelas que se cierran o permanecen abandonadas durante mucho tiempo, porque los docentes se enferman o porque consiguen una plaza mejor, y porque el sistema funciona de modo tal que cada docente puede “llevarse su partida”. Muchas veces son las familias y las comunidades más pobres las que deben asumir los costos de la construcción escolar e incluso el pago, alojamiento y alimentación de los maestros. De este modo, antes que reducir la inequidad social, la educación puede contribuir a profundizar dicha inequidad.
- Es entonces indispensable repensar la política de recursos humanos y de asignación de partidas docentes, a fin de asegurar que toda escuela cuente con los recursos necesarios y de avanzar hacia una mayor equidad, eficiencia y calidad en el sistema educativo. Esto implica políticas que incentiven la docencia en zonas apartadas y entre los grupos más desfavorecidos, donde las propias condiciones del medio hacen que la enseñanza y el aprendizaje pasen a ser desafíos más complejos tanto a nivel pedagógico como social.

3

Garantizar el desarrollo y cumplimiento de programas de estudio pertinentes, contando con la participación de la comunidad educativa local: docentes, alumnos, padres de familia y autoridades locales.

- Todos los presupuestos y esfuerzos empeñados en el sector educativo deben confluir en lo que finalmente importa: quiénes, para qué, qué y cómo se enseña, y quiénes, para qué, qué y cómo se aprende. Es en el ámbito de la enseñanza y el aprendizaje donde finalmente debe evaluarse la calidad y eficacia de las políticas educativas y de las políticas sociales y económicas asociadas a éstas, así como de los planes, programas y materiales de estudio.
- Las finanzas, el incremento presupuestario, la reforma administrativa, los instrumentos legales, son muy importantes pero sólo tienen sentido si son pensados y puestos en función de las personas y del objetivo del aprendizaje. No obstante, las cuestiones presupuestarias y administrativas suelen captar toda la atención y los recursos, mientras se presta poca importancia a las condiciones reales de enseñanza y aprendizaje, a los contenidos y a la pedagogía (los programas de estudio, los métodos de enseñanza, los medios y recursos didácticos disponibles, etc.). Es frecuente encontrar innovaciones en el terreno de la administración y la gestión, pero es mucho menos frecuente encontrar innovaciones y cambios significativos en el modelo tradicional de enseñanza-aprendizaje.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

- Cumplir con el programa de estudios es importante, pero esto por sí mismo no garantiza aprendizaje ni calidad. Es fundamental asegurar un buen programa de estudios. Un buen programa de estudios:
 - parte de lo que saben y son capaces de hacer alumnos y profesores, al tiempo que los desafía a avanzar y a ampliar sus horizontes, desarrollando el gusto y el esfuerzo tanto por aprender como por enseñar;
 - responde a las expectativas de los alumnos y de sus familias, y se conecta con las realidades, necesidades y potencialidades locales.
 - Se conecta con las realidades y necesidades locales, integrándose a los planes de desarrollo local (parroquias – cantones) y éstos, a las provincias, regiones y al país en su conjunto.

Por eso, el programa de estudios no puede ser un paquete cerrado, prescrito desde arriba, sino que tiene que ser lo suficientemente abierto y flexible para dar cabida a las realidades, expectativas y saberes locales y de los diferentes grupos involucrados. Un buen currículo logra un buen balance entre lo general – un tronco común válido para todos- y lo específico – lo que es propio de cada lugar, grupo o contexto. Esto incluye no solo los contenidos, sino también los métodos y la lengua de enseñanza.

- La participación social y comunitaria es esencial para desarrollar un buen programa de estudios, tanto a nivel nacional como a nivel local. Dicha participación incluye a toda la comunidad educativa: docentes, alumnos, padres de familia, comunidad y autoridades locales. Los alumnos, desde la más temprana edad, deben ser vistos no sólo como beneficiarios pasivos sino como sujetos activos de su educación. Los intereses, motivaciones, sueños, saberes, aptitudes y talentos potenciales de los alumnos son la materia prima y el punto de partida para toda buena enseñanza y todo buen aprendizaje.

4

Garantizar que todos los establecimientos educativos cuenten con infraestructura y equipamiento adecuados para conseguir un ambiente seguro, saludable y acogedor, conducente al aprendizaje.

- La misión principal del sistema escolar es la enseñanza y el aprendizaje, ambas tareas complejas, que requieren ciertas condiciones para poder llevarse a cabo. La escuela es el segundo hogar para alumnos y docentes, en donde pasan muchas veces más tiempo que en su propia casa. Por todo esto, las condiciones de ese espacio de enseñanza y aprendizaje son importantes y hacen también a la calidad de la educación.
- Para poder enseñar y para poder aprender se requiere condiciones mínimas de salubridad, iluminación, ventilación, espacio, silencio, comodidad, y seguridad, así como mobiliario y materiales didácticos indispensables. No se



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

puede enseñar a leer sin materiales de lectura y a escribir sin cuadernos. Sabemos que no sólo la calidad sino el número y la variedad de materiales de lectura inciden en el desarrollo de la capacidad lectora y de buenos lectores. Una buena pizarra es indispensable para una buena enseñanza. No se puede enseñar ni aprender cuando se tiene excesivo calor o excesivo frío, o si hay mucho ruido en el ambiente. Incluso herramientas importantes para el aprendizaje como son hoy la computadora y el Internet requieren acceso a servicios básicos como la luz eléctrica y el teléfono, de los cuales continúan siendo excluidos amplios sectores de la población ecuatoriana.

- Las instalaciones educativas deben incluir facilidades para la población con discapacidad o necesidades educativas especiales.
- Es indispensable definir y fijar las competencias y responsabilidades de las diversas instituciones, los niveles del Estado y la sociedad civil para garantizar dichas condiciones básicas de infraestructura y equipamiento.

5

Establecer una política de estímulos y correctivos basada en un sistema nacional de evaluación aplicado con objetividad, transparencia y contraloría social.

- La evaluación no es un objetivo en sí misma; es una herramienta para la toma de decisiones oportunas y el mejoramiento permanente.
 - Tradicionalmente se ha pensado la evaluación como una actividad centrada en el alumno y en el rendimiento escolar. No obstante, no sólo los alumnos deben ser sujetos a evaluación sino también los docentes, las autoridades escolares, los gobiernos locales y los organismos nacionales; todos quienes tienen responsabilidad y toman decisiones sobre la educación. Es indispensable evaluar las reformas educativas, antes de emprender con nuevos intentos, y evaluar los proyectos ejecutados con recursos nacionales o créditos internacionales, antes de pensar en nuevos proyectos y en nuevos préstamos.
 - La evaluación del rendimiento escolar está generalmente centrada en Lenguaje y Matemáticas. No obstante, ver el aprendizaje escolar únicamente a través de estas dos áreas, es ver apenas una parte del aprendizaje que tiene lugar en el sistema escolar, no sólo lo que está contemplado en el programa de estudios sino lo que se aprende a través de las relaciones, los valores y prácticas que se establecen en el día a día del quehacer escolar, entre alumnos, con los profesores y con las autoridades escolares.
 - La evaluación del rendimiento escolar, por otra parte, tiende típicamente a asociarse a indicadores cuantitativos (cuánto aprenden los alumnos) antes que a indicadores cualitativos (qué, qué tan bien, y cómo aprenden los alumnos; en qué y cómo usan lo que aprenden; o bien por qué no aprenden lo que se les



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

enseña). Los indicadores cualitativos son muy importantes y son los que mejor pueden orientar a los maestros, a los padres de familia y a los propios alumnos. Lo importante no es tanto indagar lo que los alumnos no saben, sino lo que son, lo que saben y lo que son capaces de hacer.

- La evaluación se ha concebido tradicionalmente como un sistema de premios y castigos. No obstante, para que la evaluación sirva para avanzar, debe ser entendida como una herramienta para detectar problemas y resolverlos, para detectar aciertos y apuntalarlos, y para sacar lecciones generales que permitan a todos aprender y mejorar. Según lo demuestran varios estudios, las pruebas de rendimiento escolar y los sistemas de evaluación montados en los diversos países, no están siendo tenidos en cuenta para informar, tomar decisiones y rectificar las políticas educativas, los programas de estudio, la formación y capacitación docente, etc. Es decir, no están cumpliendo con su verdadera función.

- Por todo lo dicho, un buen sistema de evaluación educativa:

- debe evaluar a todos los actores, estamentos e instituciones que hacen al sistema educativo, desde el nivel central hasta el nivel de escuela y aula, incluyendo no sólo las funciones de enseñanza y aprendizaje sino también las de planificación, administración, asesoría, supervisión, monitoreo y la propia evaluación;

- debe ser tanto interna como externa, estableciendo mecanismos y parámetros para que los padres de familia, la comunidad y la sociedad en su conjunto puedan evaluar el quehacer educativo y escolar, asumiendo de este modo la rendición de cuentas, la participación y la vigilancia ciudadana como elementos fundamentales de un sistema educativo de calidad;

- debe adoptar una visión amplia e integral de lo que se aprende en el sistema escolar, incluyendo no sólo el currículo formal sino también el llamado “currículo oculto” o “currículo en acción”, en el cual se forjan también conocimientos, valores y actitudes, muchas veces más importantes y duraderos que los contemplados oficialmente en el currículo escolar;

- debe ser pensado como un proceso permanente integrado a la planificación y gestión del sistema educativo;

- debe incluir expresamente estrategias y mecanismos para asegurar la retroalimentación permanente (corregir lo que no funciona y estimular lo que funciona), sin la cual la propia función de evaluación se vuelve inútil.

- El avance y cumplimiento de la Agenda Básica del Contrato Social debe estar sujeto a seguimiento y evaluación tanto interna como externa.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

6

Apoyar a las familias más necesitadas para que sus hijos e hijas accedan a la escuela y permanezcan en ella, a través de mecanismos como becas y alimentación escolar.

“La pobreza en el Ecuador tiene un carácter estructural, una incidencia masiva y presenta una significativa dificultad para reducirse, dentro de los parámetros de las estrategias de desarrollo vigentes. Las perspectivas para una reducción importante de la pobreza en el futuro próximo requieren de transformaciones profundas, tanto en las políticas sociales como también en las estructuras económicas actuales” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano-Ecuador 2001).

- La educación es hoy vista internacionalmente como una estrategia clave para “aliviar la pobreza”. No obstante, la pobreza continúa creciendo en nuestro país y en el mundo, por lo que aliviarla ha pasado a convertirse en condición misma de la posibilidad de educar y de mejorar la educación. Evidentemente, no se trata sólo de “aliviar la pobreza”, sino de retomar el objetivo del desarrollo y de la educación para el desarrollo humano, en un marco de país ético y solidario.
- A la institución escolar se le viene pidiendo cada vez más que se haga cargo de los problemas económicos y sociales, lo que redundará en un debilitamiento cada vez mayor de su función propiamente pedagógica.
- Medidas como becas o alimentación escolar son parte de la deuda social que el Estado y la sociedad tienen con los sectores menos favorecidos, y son fundamentales para apoyar el esfuerzo que hacen las familias pobres para educarse y educar a sus hijos. Estas medidas, que en los países desarrollados son un derecho ciudadano adquirido, en nuestro país constituyen todavía una excepción. En todo caso, éstas requieren acompañarse de políticas y esfuerzos por resolver el problema de la pobreza como problema estructural de nuestra sociedad.

7

Garantizar los medios y recursos económicos estatales que hagan posible cumplir con esta agenda básica.

- La Constitución Política del Ecuador establece la asignación del 30% del presupuesto general del Estado para la educación. Esta disposición constitucional está lejos de cumplirse. Es tarea del Estado, la sociedad política y la sociedad civil exigir su cumplimiento, si no incluso una cuota mayor, dada la importancia crítica de la educación y los compromisos nacionales e internacionales que el país ha asumido.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

▪ Cumplir con la gran meta del Contrato Social por la Educación - asegurar 10 años de escolaridad básica gratuita y de calidad para todas y todos los ecuatorianos, teniendo en cuenta no sólo la matrícula, sino la completación de este ciclo- implica un compromiso nacional de voluntad política y social, el cual necesariamente debe expresarse entre otros en una clara voluntad financiera. La inversión que demanda esta agenda básica deberá estimarse a partir de las diversas estrategias contempladas para cumplir con dicha meta, entre otras:

- costos de un contingente docente formado y remunerado adecuadamente, en condiciones de asumir la responsabilidad por una enseñanza de calidad;
- costos de desarrollar un sistema equitativo y racional de asignación de recursos humanos para el sistema educativo;
- costos de desarrollar un sistema de renovación y actualización curricular y pedagógica permanente, desde el nivel central hasta el nivel local, con participación social a todos los niveles;
- costos de asegurar condiciones de infraestructura y equipamiento indispensables, sobre todo a nivel de cada escuela;
- costos de desarrollar un sistema administrativo renovado, fortalecido y eficiente, con recursos humanos calificados y bien remunerados;
- costos de construir un sistema de evaluación integral, a los distintos niveles, asegurando la participación social y la retroalimentación sistemática;
- costos de apoyar a las familias y a los sectores más pobres, y de elevar el nivel de vida de la población en general, a fin de hacer realidad el derecho a la educación y eliminar el trabajo infantil;
- costos de atraer y retener a profesionales y especialistas nacionales calificados y competentes, en tareas de dirección, coordinación, investigación, evaluación y seguimiento de esta agenda básica;
- costos de asegurar la participación y la vigilancia social en el desarrollo y cumplimiento de esta agenda básica.

La meta de una educación básica de calidad para todas y todos los ecuatorianos es un desafío ambicioso y complejo, pero posible. Requiere un esfuerzo masivo y sostenido en el tiempo. Requiere un Estado fuerte, renovado, con cuadros competentes y con visión de país y de proyecto nacional. Requiere también una sociedad civil fuerte, con capacidad para proponer, hacer y vigilar. No se trata de optar entre un Estado y una sociedad fuerte: el uno es condición de la otra, y a la inversa. Tampoco se trata de optar entre centralización y descentralización: la propia experiencia latinoamericana y los estudios sobre este tema muestran que toda descentralización efectiva requiere un centro fuerte, con capacidad para asumir y para delegar.

Esta agenda básica requiere asimismo un modelo de cooperación internacional renovado, sensible a las necesidades e intereses del país, y en el que también los organismos internacionales aprendan a trabajar de manera articulada.



SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ECUADOR: ALGUNOS DATOS

1. ACCESO Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA ESCOLAR

- Promedio de años de escolaridad en el país: 6.7 años en 1990 y 7.5 años en el 2000.²
- Analfabetismo: entre el 8% y el 11% entre la población mayor de 15 años.³
- Tasa de matrícula en educación pre-primaria 41%; en educación primaria 90%; en educación secundaria 51%; y en educación superior 15% (datos para 1999).⁴
- 64% de la población tiene primaria completa y el 29% secundaria completa (datos para 1999).⁵
- 13.2% de la población -alrededor de 1 millón 600 mil personas- tiene algún tipo de discapacidad (intelectual, visual, auditiva, motora, síndrome de Down, etc.) o es reportada como con dificultades de aprendizaje. Apenas el 23.8% de la población con necesidades educativas especiales asiste a alguna institución educativa.

- 9 de cada 10 niños menores de 6 años no tiene acceso a un servicio de educación preescolar y/o cuidado diario.
- 1 de cada 3 niños no llega a completar los 6 años de educación primaria.
- 1 de cada 5 niños y niñas abandonan la escuela en cuarto grado.
- 9 de cada 10 niños del sector rural no cursan la educación secundaria.
- 34% de niños y niñas del 20% más pobre de la población está fuera de la escuela.⁶
- 483.821 niños y niñas no se matricularon por razones económicas en 1999.⁷

2. ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE

- 1 de cada 10 niños repite el primer grado.⁸
- Los alumnos de tercer grado en las escuelas del país obtuvieron un promedio de calificaciones de 8,24 sobre 20 en Castellano y 7,21 sobre 20 en Matemáticas.⁹
- En las escuelas “interculturales bilingües”, 40% de maestros son monolingües.¹⁰

² SIISE, ECV 1990. SIISE ECV 2002. Población mayor a 24 años, incluye bachillerato, universidad y estudios superiores.

³ INEC, 1999; SIISE 2000; PNUD 2001.

⁴ SIISE, 2000, en base a INEC 1999.

⁵ Idem.

⁶ SIISE, Informe Encuesta de Alerta Temprana, 2000.

⁷ Idem.

⁸ SIISE. 2002.

⁹ Idem.

¹⁰ DINEIB. 2002



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

- Apenas el 6.1% de niños y niñas con necesidades educativas especiales tienen algún tipo de asistencia especializada en el sistema educativo regular.
- Educación primaria, alumnos por profesor (1999-2000): en planteles privados 17.0 y en planteles públicos 25.6.¹¹
- Educación secundaria, alumnos por profesor (1999-2000): en planteles privados 9.6 y en planteles públicos 12.3.¹²

3. SITUACIÓN DOCENTE

- Salarios insuficientes, a pesar del esfuerzo realizado por el actual gobierno. En el 2000, el promedio fue US \$ 156 mensuales¹³; en el 2002, el promedio es US \$ 350 mensuales¹⁴
- Desmotivación y baja estima profesional.
- Pluriempleo, cambios y abandono de escuelas.
- Migración de muchos docentes fuera del país.
- Nominación de docentes sin perfiles básicos.
- Falta de partidas docentes.
- Formación y capacitación docente deficientes.
- Falta de un sistema de seguimiento de la labor de los docentes.
- Régimen de trabajo que no responde a la realidad de las comunidades indígenas en las zonas rurales.

4. INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y RECURSOS EDUCATIVOS¹⁵

- 2 de cada 10 escuelas no tienen electricidad.
- 2 de cada 10 escuelas no tienen agua potable.
- 3 de cada 10 escuelas no tienen alcantarillado.
- 4 de cada 10 escuelas no tienen acceso a teléfono, fax, etc.
- 5 de cada 10 escuelas unidocentes carecen de servicio eléctrico.
- 98 de cada 100 escuelas unidocentes no tienen alcantarillado.
- 9 de cada 10 escuelas unidocentes no tienen acceso a teléfono u otros medios de comunicación.
- Las instituciones escolares no cuentan con facilidades de infraestructura, equipamiento y recursos educativos especiales para alumnos y profesores con discapacidad.
- Falta de política de distribución masiva de textos y recursos educativos.
- Falta de materiales educativos interculturales bilingües.
- Hogares con televisión en 1999: 82.1%.
- Hogares con radio o equipo de sonido en 1999: 81.7%.
- Hogares con teléfono en 1999: 33.5%.¹⁶

¹¹ SIISE, 2000, en base a INEC 1999.

¹² Idem.

¹³ UNICEF, 2000.

¹⁴ PLANEMEC/Contrato Social, 2002.

¹⁵ SIISE/SINEC/UNICEF, Encuesta de Alerta Temprana, 2000.



Contrato Social por la Educación en el Ecuador

- Hogares con computadora en 1999: 5.1%.¹⁷
- Hogares con Internet: 0.15% en 1998, 1.33% en 1999, y 1.39% en julio 2000. El Ecuador tiene uno de los porcentajes más bajos de hogares con servicio de Internet.¹⁸
- Marcada desigualdad entre el sector urbano y rural, así como entre provincias, en cuanto a la disponibilidad de infraestructura de telecomunicaciones.¹⁹

5. INVERSIÓN EN EDUCACIÓN

- Art. 71 de la Constitución: “En el presupuesto General del Estado se asignará no menos del 30% de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo”.
 - En 1980, el 30% del presupuesto general del Estado fue destinado a educación.²⁰ En el 2002, este porcentaje fue del 12%.²¹
 - En 1981 el Estado ecuatoriano invirtió el 5.4% del PIB en educación.²² En el 2002 invirtió el 3.3 %.²³
 - En 1997 el Estado ecuatoriano invirtió 129 dólares por alumno. Argentina invirtió 910 dólares, Chile 465 y Panamá 422.²⁴
 - Países que han apostado al desarrollo han invertido sostenidamente en educación: Corea 10% , Costa Rica 6% y Chile 7% del PIB.²⁵
- A pesar de ser oficialmente gratuita, la educación pública tiene altos costos para la familia ecuatoriana. Para el 2001 se estimaba que el costo mensual para los padres de familia, sin incluir libros, en una escuela pública urbana, era de 10 dólares mensuales.²⁶

Elaborado por: Comisión de Redacción, Equipo técnico del Contrato Social:

- Juan Pablo Bustamante
- Milton Luna
- Patricio Mora
- Rosa María Torres (redacción del documento)

¹⁶ ESPOL/Harvard, en PNUD 2001.

¹⁷ PNUD, 2001.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ SIISE, 2002.

²¹ UNICEF, 2002.

²² Banco Central, Cuentas Nacionales, en SIISE, 2002.

²³ UNICEF, 2002

²⁴ CEPAL, en UNICEF, Daniel Badillo, 2001

²⁵ Kliksberg, Bernardo, Inequidad en la educación en América Latina. www.monografias.com

²⁶ PNUD, 2001.