

# 2006

Calidad con Equidad:  
El desafío de la educación ecuatoriana

INFORME DE  
PROGRESO EDUCATIVO

# ECUADOR



Programa de Promoción de  
la Reforma Educativa en  
América Latina y el Caribe



FUNDACION  
ECUADOR



Contrato Social  
por la Educación



Acción colectiva por el bienestar público





Calidad con Equidad:  
El desafío de la educación ecuatoriana

INFORME DE  
PROGRESO EDUCATIVO

# ECUADOR

2006



© 2006. PREAL, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación y Grupo FARO

ISBN-9978-45-344-X

Con el auspicio de:



**Aclaración:**

*Es importante destacar que a partir de 1996, al ponerse en vigencia la reforma curricular consensuada en el Ecuador, se cambió la estructura del currículo. De 0 a 5 años de edad se denominó EDUCACIÓN INICIAL; de 6 a 14-15 años, EDUCACIÓN BÁSICA; y de 16-18 años, aproximadamente, BACHILLERATO. Esta nomenclatura reemplazó a la que rigió por varias décadas: educación infantil de 0 a 5 años, primaria de 6-11 años, ciclo básico de 12-14 años y secundaria de 15 -17 años. En el presente documento se dan a conocer varias informaciones con la anterior denominación para facilitar la comprensión, pero en la práctica el sistema sólo se usa la actual.*

# CONTENIDO



## GRÁFICOS

## RECUADROS

## CUADROS

Misión.....	2
Agradecimientos.....	3
<b>Resumen Ejecutivo: Informe de Progreso Educativo, Ecuador 2006.....</b>	<b>4</b>
<b>I. Ha aumentado el número de niños que asisten a la escuela.....</b>	<b>6</b>
<b>II. Los niños siguen desertando de la escuela y repitiendo años escolares.....</b>	<b>9</b>
<b>III. La calidad de la educación ha descendido y es inferior a la de otros países de América Latina.....</b>	<b>11</b>
<b>IV. Las inequidades del país se reflejan en el sistema educativo.....</b>	<b>14</b>
<b>V. Ecuador necesita llevar sus estándares a la práctica.....</b>	<b>19</b>
<b>VI. Reconstruir el sistema nacional de evaluación es clave para mejorar la calidad.....</b>	<b>20</b>
<b>VII. Falta apoyo e incentivos para los docentes.....</b>	<b>22</b>
<b>VIII. La inversión educativa es un problema de cantidad y de calidad.....</b>	<b>24</b>
<b>IX. Mejorar la gestión educativa requiere un verdadero acuerdo nacional.....</b>	<b>27</b>
<b>X. Pasos para el futuro: Hacia una educación de calidad para todos .....</b>	<b>30</b>
<b>Anexo Estadístico.....</b>	<b>32</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>47</b>
1. Niños de 4 y 5 años de edad matriculados en el jardín de infantes, 1971 – 2001.....	7
2. Razones en contra de la matriculación para niños entre 12 y 17 años, 1999.....	7
3. Repetición y deserción en las escuelas primarias (públicas y privadas), 1994 - 2003.....	9
4. Tasas de deserción por género y nivel escolar, 2002 - 2003.....	10
5. Resultados de <i>Aprendo</i> en Lenguaje y Comunicación, y Matemática, 2000.....	11
6. Número de destrezas dominadas por más del 40% de los alumnos en Lenguaje y Comunicación, 1996 - 2000.....	12
7. Número de destrezas dominadas por más del 40% de los alumnos en Matemática, 1996 - 2000.....	12
8. Resultados de la prueba regional del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), 1999.....	13
9. Porcentaje de analfabetismo de adultos según género y zona, 2000.....	14
10. Porcentaje de niños matriculados en la escuela primaria según etnia, 2001.....	15
11. Resultados de <i>Aprendo</i> de una muestra de alumnos de quinto grado según etnia, 2001.....	15
12. Resultados de <i>Aprendo</i> por grado en la Sierra y Costa, 2000.....	16
13. Tasas de cobertura por nivel de pobreza, 2004.....	17
14. Gasto educativo por alumno en diferentes regiones (dólares corrientes), 2004.....	17
15. Gasto educativo y necesidades básicas insatisfechas por provincia, 2002 - 2003.....	18
16. Nivel académico de docentes en escuelas primarias y de nivel medio, 2002 - 2003.....	22
17. Inversión en educación como porcentaje del PIB, 1995 - 2002.....	25
18. Inversión por alumno en la educación primaria en varios países de América Latina, 2002.....	25
19. Planteles según tipo de administración, 2002 - 2003.....	29
1. La cobertura universal de educación básica: una meta clara.....	6
2. Ausentismo de docentes en las escuelas primarias, 2002 - 2003.....	8
3. Calificaciones promedio de <i>Aprendo</i> , 2000.....	11
4. Esfuerzos de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe para medir la calidad.....	20
5. La Unidad Educativa Municipal Experimental Eugenio Espejo: Mucho más que la medición de logros académicos.....	21
6. Institutos Pedagógicos (IPED) proponen nueva reforma, pero con mucho por hacer.....	23
7. Eliminación de los “aportes voluntarios” de los padres de familia.....	26
8. Avances y desafíos en la educación descentralizada.....	28
1. Desempeño de los docentes en las escuelas primarias, 2002 – 2003.....	8
2. Avances en la descentralización educativa.....	27

## MISIÓN



En abril de 1998, la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) publicó su primer Informe titulado *El futuro está en juego*. Dos años más tarde, la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, también del PREAL, publicó su informe *Mañana es muy tarde*, inspirado en el informe regional que tomó como base la situación particular de los países centroamericanos.

Después de revelar las grandes deficiencias de la educación en América Latina y el Caribe, los dos informes presentaron cuatro recomendaciones para mejorar la educación en la región:

- Establecer estándares para el sistema de educación y medir el avance en su cumplimiento;
- Otorgar a las escuelas y comunidades locales mayor control sobre la educación y responsabilidad por ella;
- Fortalecer la profesión docente mediante una reforma de los sistemas de capacitación, incrementos en sueldos y una mayor responsabilidad de los profesores ante las comunidades que sirven; y,
- Aumentar la inversión por alumno en la educación básica.

Con el fin de dar seguimiento a estas recomendaciones y apoyar los esfuerzos de reforma en los sistemas educativos, PREAL ha elaborado un programa de informes de progreso educativo en varios niveles: regional, centroamericano, nacional y departamental (los informes publicados están disponibles en el portal electrónico del PREAL [www.preal.org](http://www.preal.org)).

Inspirados en las calificaciones de las “libretas escolares”, estos informes han sido utilizados como herramientas importantes de rendición de cuentas. Con ellos se monitorean los cambios en el ren-

dimiento estudiantil (generalmente a partir de los resultados de pruebas estandarizadas), junto con cambios en los insumos aportados al sistema (finanzas, formación de docentes, asistencia, entre otros), con la finalidad de entender cómo los cambios en el sistema ayudan o impiden la obtención de mejores resultados en la educación. Los informes muestran, de manera general, cómo una escuela, distrito, estado/provincia, o una nación, se comportan con respecto a entidades similares, y con respecto a su propio desempeño histórico. Al asignar un concepto o al ordenar el desempeño según un sistema de calificaciones similar al que se usa en las escuelas, los padres de familia y otros interesados pueden, rápida y fácilmente, reconocer el buen funcionamiento y las áreas donde se necesita mejorar. Con esta información se puede hacer las gestiones necesarias para promover los cambios apropiados.

Los informes ofrecen la mejor información disponible sobre aspectos de la educación – acceso, calidad y equidad – que son esenciales para incrementar el aprendizaje. Ellos promueven la rendición de cuentas al documentar las condiciones prevalecientes y evalúan el progreso de las reformas en marcha. Están basados en la convicción de que la transparencia es vital para una buena educación y que sus usuarios – padres, alumnos y la sociedad en general– tienen el derecho de saber cómo se organizan las escuelas, cuánto cuestan y cuáles son sus resultados. Los informes nacionales están diseñados para alimentar los informes regionales y, al mismo tiempo, dar cuenta del contexto nacional de cada país.

El presente trabajo representa el primer Informe Nacional de Progreso Educativo del Ecuador, que es el resultado de una asociación entre Fundación Ecuador, Grupo FARO, Contrato Social por la Educación y PREAL. Provee -desde una perspectiva independiente- información confiable y actual sobre el progreso educativo en el país para una audiencia no especializada. Se espera que contribuya al debate nacional para el necesario mejoramiento de la educación ecuatoriana.

## AGRADECIMIENTOS



**E**l *Informe de Progreso Educativo, Ecuador 2006*, es el resultado de un amplio estudio de la realidad educativa nacional. Fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C., y de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

PREAL fue creado en 1995 con el propósito de promover debates sobre temas de política educacional y reforma educativa, así como buscar bases de acuerdo, intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Para estos efectos el PREAL cuenta con los auspicios de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), la Tinker Foundation, el Banco Mundial, la GE Foundation y otros. Este proyecto recibió también la valiosa colaboración financiera de UNICEF, la Fundación Tinker y las empresas Indubellco Cía. Ltda. y Papelesa Cía. Ltda.

Para desarrollar esta investigación se suscribió un convenio entre PREAL y la Fundación Ecuador, la cual, estableció una alianza con el Grupo FARO, y el Contrato Social por la Educación.

La investigación fue coordinada por la Fundación Ecuador y el Grupo FARO, y elaborada con la consultoría de Orazio Bellettini, Elizabeth Coombs, Rafael Donoso, Martha Grijalva y Mónica Yugcha.

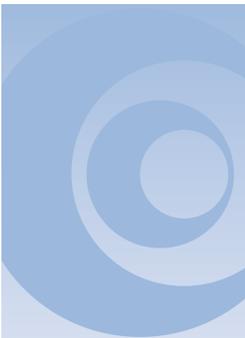
La alianza organizó cuatro eventos en los que participaron personas de reconocido prestigio nacional, a quienes se les solicitó comentar el primer borrador y contribuir a determinar las notas dadas a cada dimensión analizada en el Informe. Todas ellas reciban un agradecimiento por su participación. Una especial gratitud a Augusto Abendaño, Alfonso Aguirre, Pedro Aguayo, Roberto Briones, Juan Pablo Bustamante, Eduardo Calderón, Francisco Cevallos, Eduardo Fabara, Marcia Gilbert, Milton Luna, Sandra Mendoza, Cristóbal Quishpe, Fausto Segovia (editor), Tracey Tokuhama-Espinosa, Miguel Angel Valdivieso, Hugo Venegas y Nila Velásquez.

Se destaca, asimismo, el invaluable apoyo de Tamara Ortega Goodspeed, coordinadora por parte del PREAL de la preparación de los informes nacionales y regionales de progreso educativo, el cual ha sido crucial para la culminación de este primer Informe en Ecuador.

La alianza se hace responsable del contenido final de este documento. Sin embargo, Contrato Social por la Educación (CSE) es un movimiento ciudadano, amplio y diverso, integrado por personas y organizaciones que se han aliado para promover una Agenda Básica. Por la diversidad del movimiento, y por sus orígenes sociales e ideológicos distintos, es posible que este público no refleje el pensamiento del conjunto de sus miembros. Por esta razón, CSE, deja constancia que las opiniones vertidas en este informe no comprometen a los miembros de la coalición y que la finalidad al suscribirlo es promover un debate informado sobre temas de política educacional y proveer antecedentes que aporten a un mayor compromiso con la educación nacional y con los cambios que urgentemente necesita.

## RESUMEN EJECUTIVO

### Informe de Progreso Educativo, Ecuador 2006



Caracterizado por la fragmentación y la inestabilidad, el Ecuador sí ha llegado a un acuerdo sobre la necesidad de alcanzar la universalización de la cobertura de la educación básica. Aunque se han realizado importantes esfuerzos en este sentido durante las dos últimas décadas, todavía quedan niños y niñas, la mayoría en las áreas rurales, que aún no asisten a la escuela. Tampoco todos los que llegan a la escuela logran terminarla, las tasas de repetición y deserción no se han reducido a los niveles esperados, y los pocos mecanismos para medir la calidad de educación parecen indicar que los niños ecuatorianos están aprendiendo menos que antes y menos que otros niños de América Latina. Los niños indígenas y afroecuatorianos, así como los niños de la Costa, la Amazonía y las zonas rurales asisten menos a la escuela, tienen más probabilidades de repetir y logran menores resultados en la prueba de medición de logros académicos.

Hay varias razones que explican el pobre desempeño de nuestro sistema educativo. Si bien el Ecuador cuenta con estándares consensuados de contenido curricular, es necesario definir si los estándares actuales son pertinentes para construir la sociedad del futuro. Es indispensable, asimismo, establecer un sistema de medición de las diferentes dimensiones de la calidad educativa para poder saber si la educación está transmitiendo los conocimientos o generando capacidades y competencias que se requieren para avanzar hacia el desarrollo.

No hay política docente en el país. La profesión de profesor está en crisis. Los sistemas de formación, capacitación e incentivos son inadecuados, y las tensiones entre el gremio y el gobierno de turno, son constantes. Sin embargo, el compromiso de los docentes es imprescindible para dar pasos firmes hacia las reformas educativas que el país requiere. Para ello se debería corregir las brechas en el sistema a fin de convertir a la docencia en una profesión reconocida socialmente, y alcance un nivel óptimo de profesionalización continua de las y los educadores.

El Ecuador es uno de los países de América Latina que registra menos inversiones en educación. El gasto público no es sólo insuficiente para asegurar una educación de calidad para todos, sino que los rubros asignados se administran de una manera poco transparente y dispersa.

En la gestión del sistema educativo falta un consenso sobre el papel que deben jugar los diferentes actores, así como los mecanismos de coordinación entre ellos. A pesar de iniciativas importantes ejecutadas por algunos gobiernos locales, el sistema educativo ecuatoriano continúa centralizado. De igual forma, las escuelas no cuentan con los recursos ni las capacidades para promover procesos de gestión de calidad verificables. La centralización se combina con una escasa capacidad institucional para generar políticas educativas y ejercer rectoría sobre el sistema.

Un aspecto recurrente es la inestabilidad política que provoca constantes cambios de los funcionarios del Ministerio de Educación (MEC) y la escasa coordinación entre los diferentes actores -el gremio docente (UNE), las organizaciones no gubernamentales, el MEC, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los empresarios, entre otros- que, en su conjunto, coadyuvan a que el sistema educativo permanezca fragmentado, débil y sin mecanismos de rendición de cuentas.

La transformación del sistema educativo es una tarea compleja. La estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación ecuatoriana con equidad será posible si todos los actores fundamentales contribuyen, desde sus respectivos espacios, para generar un cambio integral basado en un proyecto de país, una agenda consensuada y la decisión política requerida.

Para ayudar en este proceso, se ofrece la siguiente evaluación del progreso educativo en el Ecuador en los últimos diez años. Se ha tomado como base una escala que va desde "A" (Excelente) a "F" (Muy deficiente). Se incluyen flechas para indicar la tendencia en el avance que se ha dado en cada área en ese mismo período. Aunque las calificaciones están basadas en la mejor información estadística disponible, no dejan de ser subjetivas. Por ello, los datos deben ser considerados como una aproximación a la realidad y un punto de partida para una discusión informada de lo que el Ecuador necesita para alcanzar una educación de calidad con equidad. El objetivo es medir cuánto se ha avanzado y dónde se debería focalizar los esfuerzos presentes y futuros.

## Informe del Progreso Educativo, Ecuador 2006

Área	Nota	Tendencia	Comentarios
Cobertura	B		Ha existido un incremento importante en la cobertura de los niños y niñas que ingresan de 2do. a 7mo. año de educación básica, pero el ausentismo es significativo en primero de básica, en los últimos años de básica, y en bachillerato.
Eficiencia	C		Hay menor repetición escolar, pero todavía muchos niños y niñas abandonan la escuela antes de concluir sus estudios.
Calidad	D		En las últimas pruebas nacionales los niños rindieron menos que en pruebas anteriores, y sus puntajes en pruebas internacionales son menores que los de otros países de América Latina.
Equidad	D		Los niños pobres provenientes de las áreas rurales, de la Costa y la Amazonía, indígenas y afroecuatorianos, acuden con menor frecuencia a la escuela y tienen logros académicos menores, en comparación con los de otras zonas. La diferencia de escolaridad entre ricos y pobres se ha incrementado.
Estándares	D		A pesar de existir estándares curriculares desde 1996, no se sabe si se están cumpliendo. Es necesario evaluar el progreso de la reforma curricular y establecer políticas para mejorar los niveles de ejecución.
Evaluación	D		El sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje se quedó en suspenso. En el 2006 el modelo de evaluación LLECE fue asumido por el MEC.
Profesión Docente	D		Los sistemas de formación, capacitación e incentivos para los docentes continúan inadecuados. El hecho que los maestros no están integrados en las reformas educativas contribuye a que la situación no mejore.
Financiamiento	D		Ecuador invierte menos en educación que otros países. Además, el gasto es disperso y poco transparente. La tendencia no ofrece mucha esperanza en que se aumentará en inversión lo suficiente para el futuro próximo.
Gestión	C		Aunque existen iniciativas educativas importantes en el nivel local, la inestabilidad política continua y la debilidad institucional hacen cada vez más difícil coordinar el sistema, y dar continuidad a las políticas y programas educativos.
Escala de Notas	A B C D F	Excelente Bueno Regular Deficiente Muy deficiente	 Progreso  Sin tendencia definida  Retroceso

## I. HA AUMENTADO EL NÚMERO DE NIÑOS QUE ASISTEN A LA ESCUELA (B ↑)

**E**l Ecuador ha hecho importantes avances en su meta de universalizar la cobertura de la educación básica (**Recuadro 1**). Al igual que en la mayoría de los países en América Latina, en el Ecuador más niños asisten a la escuela que en el pasado, especialmente en el jardín de infantes y la educación primaria (**Gráfico A.2 en Anexos**). La tasa de analfabetismo es menor que el promedio regional, aunque, según estimaciones recientes, casi uno de cada diez adultos todavía no sabe leer ni escribir. Y el analfabetismo funcional asciende el 21%.

Uno de cada diez niños en edad para asistir a la escuela primaria sigue fuera del sistema. Uno de cada tres no está inscrito en el primero, y siete de cada diez no continúan hasta los últimos tres años de educación básica. Existen marcadas inequidades entre las diversas etnias, regiones y zonas del Ecuador, con serias desventajas para los más pobres y para los grupos étnicos (**Gráfico 10, 11 y 13 mas adelante**). Si bien el nivel de analfabetismo es bajo, estudios internacionales indican que las niñas y niños del Ecuador no están preparados para desempeñarse en una sociedad democrática y equitativa, ni competir en la sociedad del conocimiento.

***Aunque casi todos los niños y niñas asisten a la escuela, culminan pocos y persisten problemas en la asistencia al primer año de básica y al bachillerato.***

La matrícula en jardín de infantes ha aumentado significativamente en los últimos treinta años. Mientras que en 1971 sólo 15.000 niños asistían al jardín de infantes, en el 2001 se matricularon unos 200.000 niños, casi 3 veces más (**Gráfico 1**).

En 1996 se incorporó el último año de jardín a las escuelas primarias bajo la denominación “primero de básica”, para que la asistencia escolar de niños de 5 años fuera obligatoria. A pesar del nuevo marco legal, se estima que alrededor de 100.000 niños -uno de cada tres- de 5 años de edad, se encuentran por fuera del sistema escolar (**Cuadro A.3 en**

**Anexos**). Un alto porcentaje de estos alumnos vive en la Costa y la Amazonia.

La baja matrícula en primero de básica se debe a diversos factores. Algunos de ellos son el conocimiento limitado de la importancia de la educación temprana, los altos costos de uniformes y materiales didácticos, la falta de docentes y aulas de clases, así como de recursos necesarios para construir aulas, adquirir mobiliario y materiales pedagógicos.

Entre los años 80 y 90, la matrícula de niños de 6 a 11 años en la primaria (grados 1 al 6) creció del 69% al 89% en el Ecuador. Para 2001 esta cifra llegó al 91%, lo que significó un logro para el país. En la actualidad es crucial ejecutar estrategias innovadoras para incorporar al resto de niños y niñas, que son los más vulnerables en la sociedad. Como veremos más adelante, los niños rurales, de la Costa, de la Amazonia, los indígenas y afroecuatorianos, tienen menos probabilidades de asistir a la escuela que los demás (**Gráfico A.3 en Anexos**).

Los avances logrados en la primaria se pierden en la secundaria. Sólo 45 de cada 100 jóvenes en la edad apropiada asiste a este nivel educativo. Las diferencias entre zona, región y etnia son más pronunciadas en la secundaria que en la primaria (**Gráfico A.3 en Anexos**).

***La gran mayoría de niños y niñas no asiste a la escuela por razones económicas.***

De acuerdo con la Constitución Política vigente, la educación básica (último año de jardín de infantes, primero hasta el sexto grado y ciclo básico) es gratuita y obligatoria. La realidad es diferente: los niños no asisten a la escuela, en su gran mayoría, por razones económicas.

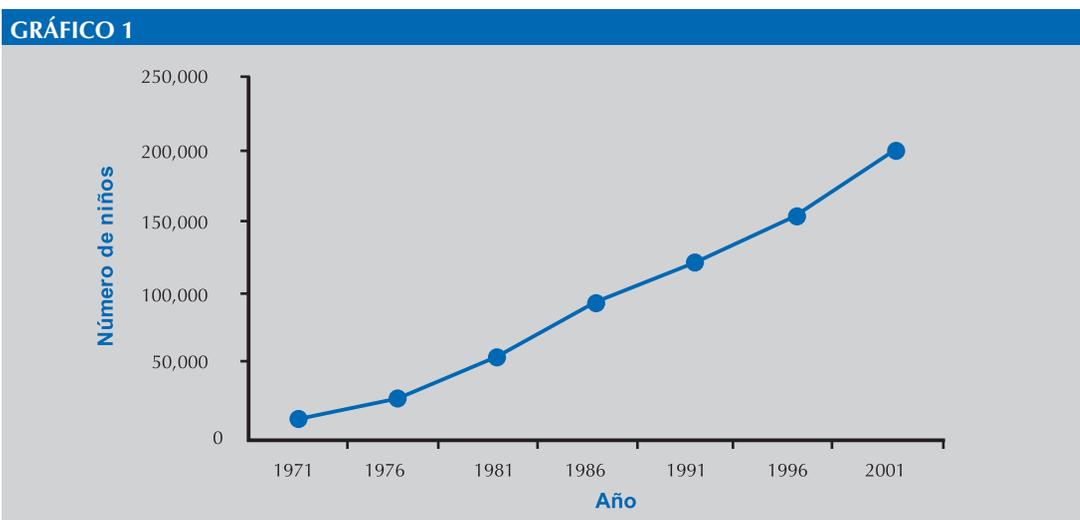
La Encuesta de Condiciones de Vida de 1999 indica que el 48% de los niños y el 56% de las niñas entre 6 y 11 años no van a la escuela por el costo que implica su educación para sus familias. Para los

### Recuadro 1: La cobertura universal de educación básica: una meta clara

Con la aprobación de la Constitución en 1998, el Ecuador se comprometió a universalizar los diez años de educación básica. Luego, con el establecimiento de las Metas del Milenio, los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar la universalización de la primaria antes de 2015. En este lapso se han realizado avances importantes. La acción ciudadana de los últimos cuatro años ha ayudado a que el compromiso expresado en la Constitución de 1998 y las declaraciones internacionales se concrete en políticas públicas. La meta de universalizar el primero de básica (jardín de infantes) está en la agenda pública. Se han contratado más profesoras parvularias y se han asumido compromisos y desarrollado acciones a través de los gobiernos locales.

Fuente: Creación propia en base de entrevistas y documentos varios.

**Niños de 4 y 5 años de edad matriculados en jardín de infantes, 1971 – 2001**



Fuente: SIISE, versión 3.5.

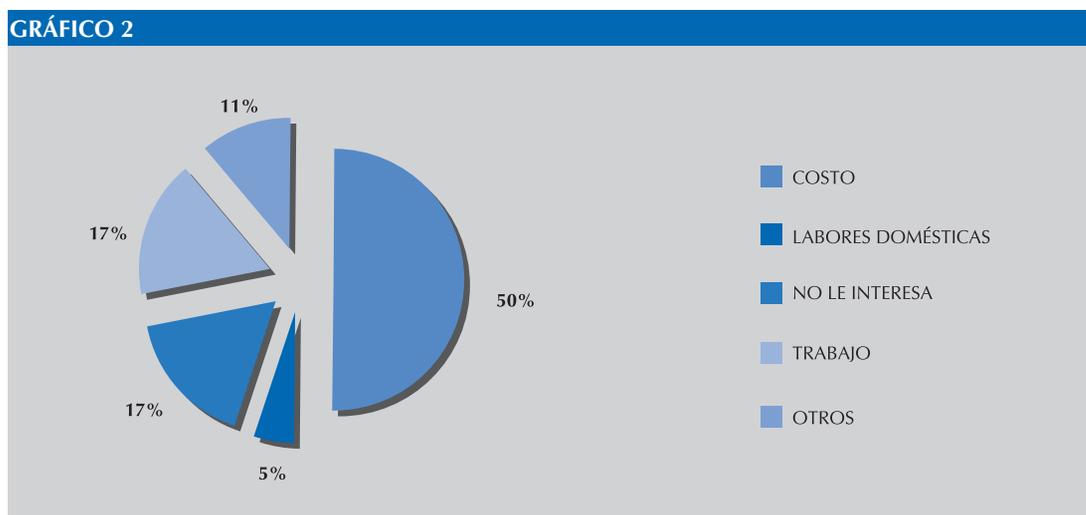
jóvenes entre 12 y 17 años, las razones más importantes también son económicas: el alto costo y la necesidad de trabajo. También preocupa el hecho de que el 17% no asista a la escuela porque “no le interesa”. La razón radica, entre otros factores, en el uso de métodos pedagógicos y contenidos poco pertinentes, que no motivan el aprendizaje (Gráfico 2).

***Aún cuando se matriculan, los niños no reciben suficientes horas de enseñanza.***

En teoría, los alumnos ecuatorianos reciben el mismo tiempo anual de enseñanza (medido en horas anuales establecidas por la ley) que los de otros países con niveles de ingreso por habitante simila-

res, que corresponde a cinco horas diarias durante 200 días de clase obligatorias al año, para un total de 1.000 horas anuales (Gráfico A.4 en Anexos). Hay dos factores que reducen el número de horas cumplidas por los alumnos: huelgas y ausentismo de alumnos y profesores (Recuadro 2). Sin incluir el ausentismo de estudiantes, para el que no se tienen datos, de acuerdo con un artículo de prensa publicado en 2003, entre 1983 y el 2000 se perdió el equivalente a 18 meses laborables debido a huelgas de profesores.

**Razones en contra de la matriculación para niños entre 12 y 17 años, 1999**



Fuente: SIISE, versión 3.5.

## Recuadro 2: Ausentismo de docentes en las escuelas primarias, 2002 - 2003

El Banco Mundial realizó un estudio para medir el nivel de ausentismo de profesores en 2002-2003. Se hicieron dos visitas a 720 profesores seleccionados al azar en 102 escuelas primarias de 51 juntas parroquiales. Se encontró que los docentes enseñaban durante el 62% del tiempo. Es necesario mejorar los mecanismos para vigilar los niveles de ausentismo y monitorear el tiempo efectivo de instrucción (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Desempeño de los docentes en las escuelas primarias, 2002 - 2003**

Porcentaje que se encontró a los profesores...	Diciembre 2002	Enero - febrero 2003	Total
en el aula enseñando	59.5	64.8	62.1
en el aula no enseñando	16.0	14.9	15.5
fuera del aula en un descanso programado	0.0	0.0	0.0
fuera del aula, pero en la escuela	6.0	5.1	5.6
haciendo trabajo administrativo	2.2	1.6	1.9
no se encuentra/ausente	14.6	12.5	13.5
acompañando al encuestador	1.8	1.1	1.5

Fuente: Rogers et al, Banco Mundial, 2004.

### ***El Ecuador queda atrás frente a los desafíos de la sociedad del conocimiento.***

A pesar de que más niños asisten a la escuela, el promedio de escolaridad de la población con más de 25 años de edad es alrededor de 7 años, y varía entre 5,5 años en la Amazonia y 8,5 años en Galápagos. Preocupa que 21 de cada 100 ecuatorianos con más de 15 años de edad son analfabetos funcionales, es decir, han completado máximo tres años de escuela primaria.

Otro dato interesante es que los ecuatorianos carecen de "habilidades duras" en los sectores de la ciencia, tecnología y pensamiento lógico, es decir, en cuanto al análisis y la resolución de problemas. La infraestructura tecnológica es aún limitada en relación con los avances globales.

Diversos estudios muestran que una gran parte del éxito de los países asiáticos se debe a su inversión en

educación e infraestructura tecnológica. En efecto, los denominados "tigres asiáticos" producen cien veces más patentes que América Latina, y tienen, en promedio, más del doble de infraestructura tecnológica que la que existe en el Ecuador. Por ello su productividad es tres veces mayor a la de América Latina. En el ámbito regional, cuando se consideran algunas variables importantes para insertarse en la sociedad del conocimiento, Ecuador está ubicado en el penúltimo lugar, después de Paraguay (**Cuadro A.4 en Anexos**).

Por último, la falta de evidencia sobre la situación de las habilidades y competencias relacionadas con la capacidad de participar en una sociedad con valores democráticos, asociarse con otros, pensar de forma crítica y aprender a aprender, demuestra la deficiencia del sistema educativo para evaluar el desarrollo de seres humanos con una visión holística que demanda el mundo de hoy.

## II. LOS NIÑOS SIGUEN DESERTANDO DE LA ESCUELA Y REPITIENDO AÑOS ESCOLARES (C ↔)

Si bien es muy importante que la cobertura del sistema educativo se universalice, también es fundamental en todos los niños y niñas que desarrollen competencias para la vida, sin repetir ni abandonar la escuela prematuramente.

**Menos repiten, pero la proporción de los que desertan no ha cambiado.**

En la última década, el porcentaje de alumnos de escuelas primarias (públicas y privadas) que repitieron los años, bajó del 4% en 1994 al 3% en 2003. Pero, la proporción de niños que abandonaron sus estudios se mantuvo igual: 4 de cada 100 estudiantes desertaron anualmente (**Gráfico 3**). La reducción en las tasas de repetición se debe, en parte, a la política de promoción automática ejecutada por el MEC y no necesariamente al mejoramiento del aprendizaje.

**Los alumnos de la secundaria tienen más riesgos de repetir y desertar.**

El 3% de los niños y el 2.4% de las niñas repiten en las escuelas primarias (públicas y privadas), mientras que el 6.5% de los hombres y el 4.1% de las mujeres repiten en la secundaria. Sin embargo, es en primer grado (o segundo de básica) donde se observa la tasa de repetición más alta, situándose alrededor del 4% (**Gráfico A.5 en Anexos**). Es pro-

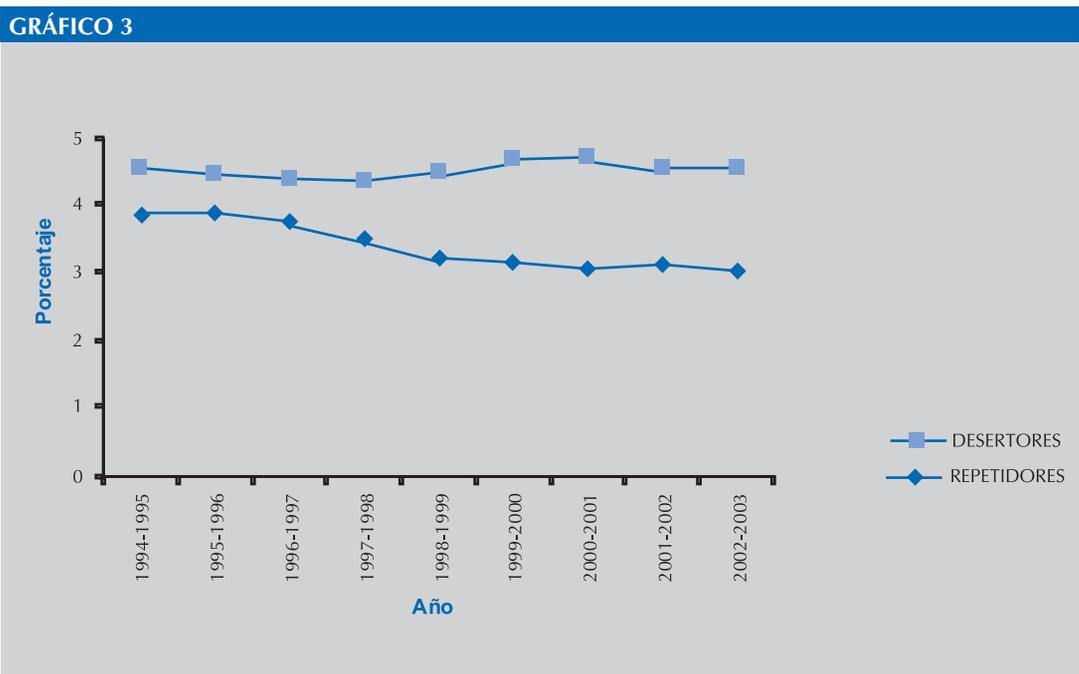
bable que si todos los niños asistieran al primer año de básica, la repetición en segundo año se reduciría significativamente porque los niños estarían mejor preparados.

Cuando los jóvenes pierden el año escolar se reducen los incentivos para seguir estudiando. Por tanto, es más probable que abandonen sus estudios para ingresar en la fuerza laboral y apoyar a sus familias en la satisfacción de sus necesidades más urgentes. De hecho, siete de cada cien alumnos en escuelas públicas que ingresan a la secundaria desertan cada año, y casi seis de cada cien lo hacen en las escuelas privadas. Los alumnos varones de secundaria tienen mayor riesgo de desertar -casi diez de cada cien abandona prematuramente los estudios- (**Gráfico 4**).

**La repetición y deserción cuestan.**

Con las tasas de repetición actuales, el Ecuador "pierde" más de 30 millones de dólares por año (**Cuadro A.5 en Anexos**). Aunque esta cifra representa apenas el 2% del gasto total en educación pública, estos recursos permitirían la contratación de 8.000 maestros más, ampliar el Programa de Alimentación Escolar a 60.000 alumnos, o dotar 6.000 aulas con materiales didácticos. La repetición no sólo genera pérdidas monetarias, hay tam-

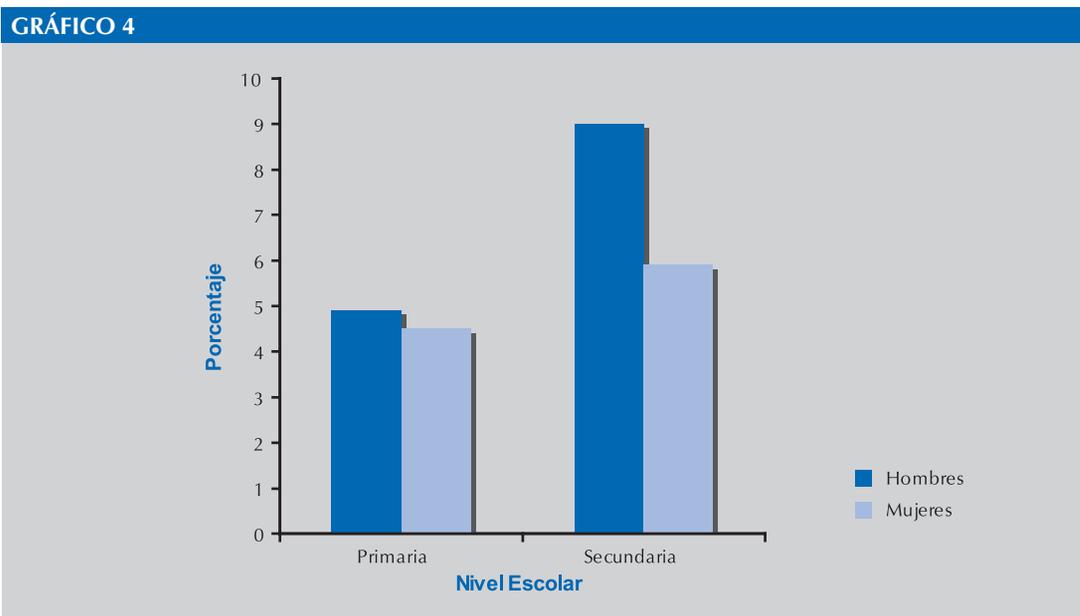
Repetición y deserción en las escuelas primarias (públicas y privadas), 1994 - 2003



Fuente: SINEC, 2002-2003.

Tasas de deserción por género y nivel escolar, 2002 - 2003

Fuente: SINEC, 2002-2003.



bién costos emocionales, a más de perjuicio para la sociedad, que deja de contar con ciudadanos mejor educados y preparados para ingresar a la sociedad global.

Lo más grave es que la situación no mejora. En un estudio realizado por Vos y Ponce (2004), el número de años que necesita un estudiante para culminar la primaria pasó de 6.78 a 6.87 entre 1995 y 2001, y el porcentaje de niños y niñas que terminan el 5to. grado bajó de 84% a 81% en el mismo periodo. Este deterioro en la eficiencia del sistema nacional es mucho mayor en poblaciones como las del sec-

tor rural de la provincia de Esmeraldas, donde se requieren de 14 años para culminar la primaria.

En promedio, menos de siete de cada diez alumnos que ingresaron a primer grado (segundo año de básica) en 1993 se matricularon en sexto grado en 1998 sin repetir o desertar. Aunque este número es una estimación de la realidad, no indica que se esté utilizando los recursos con la eficiencia y equidad que exige un sistema educativo como el ecuatoriano, caracterizado por la escasez de financiamiento educativo.

### III. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR HA DESCENDIDO Y ES INFERIOR A LA DE OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (D ↓)

Una pregunta es pertinente: ¿los niños que van a la escuela están desarrollando la capacidad de expresarse, solucionar problemas, realizarse, vivir en convivencia democrática y adquirir las competencias requeridas para insertarse exitosamente en la sociedad del conocimiento? Aunque las diversas dimensiones que involucra la noción de calidad educativa dificultan alcanzar acuerdos sobre su definición y formas de medición, hay un creciente consenso sobre la importancia de evaluar de la manera más objetiva posible lo que aprenden los estudiantes en las aulas de clases.

El Ecuador dio sus primeros pasos hacia el establecimiento de un sistema de medición de logros de aprendizaje cuando se aplicó *Aprendo* en 1996, 1997 y 2000. Aunque no existen datos recientes, porque la iniciativa se quedó interrumpida, la poca evidencia existente es desalentadora.

**La mayoría de los alumnos no domina destrezas básicas y hay inequidades en los resultados.**

*Aprendo* buscó medir las destrezas -o capacidades para utilizar información de forma apropiada y au-

tónoma- desarrolladas por los niños de tercero, séptimo y décimo año de educación básica. Se evalúan cerca de diez destrezas en Matemática, y Lenguaje y Comunicación. Cada una se mide con preguntas de selección múltiple y el número de respuestas correctas permite identificar si se encuentra en nivel de inicio, avance o dominio.

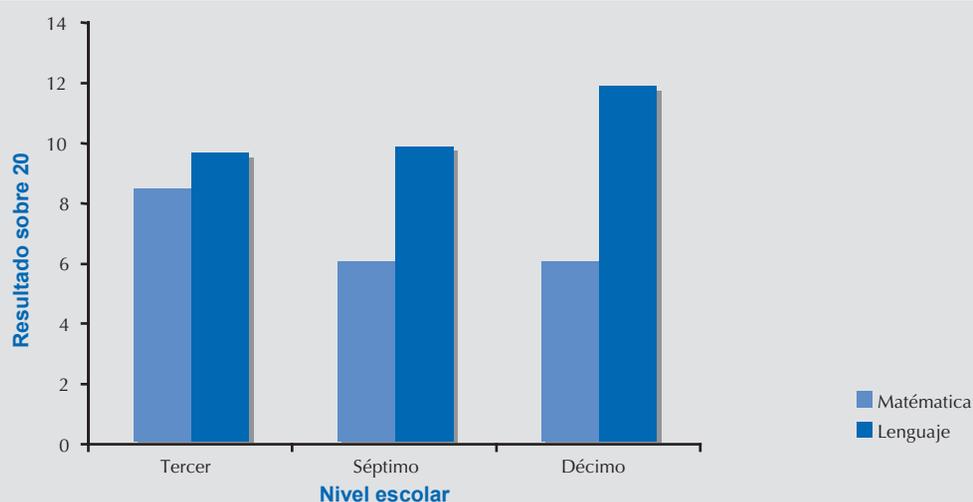
Los resultados obtenidos en las tres aplicaciones de la prueba mostraron que el porcentaje de los alumnos que dominan las destrezas es bajo (**Recuadro 3**). El problema es particularmente grave en Matemática, cuando en 2000 sólo dos entre diez destrezas fueron dominadas por más del 40% de niños de tercero y séptimo año, y menos de una destreza en décimo año. Además, existen grandes variaciones entre escuelas públicas y privadas, rurales y urbanas, y de la Costa, la Sierra y la Amazonia (**Gráficos 11 y 12 mas adelante, y Gráfico A.6 en Anexos**).

El número de destrezas dominadas por más de 40% de los niños bajó entre 1996 y 2000 (**Gráficos 6 y 7**). Por ejemplo, en 1996 en décimo año, más del 40% de los alumnos dominaron todas las destrezas en Lenguaje y Comunicación. En cambio, en el 2000, este mismo porcentaje sólo dominó siete destrezas.

#### Recuadro 3. Calificaciones Promedio de *Aprendo*

Para la información de docentes, alumnos, padres de familia y público en general, el MEC convirtió los resultados de *Aprendo* a la escala que se usa tradicionalmente para calificar a los niños, que va desde 1 a 20 puntos. Según este formato, se observa con claridad la baja calidad de los aprendizajes (**Gráfico 5**).

GRÁFICO 5

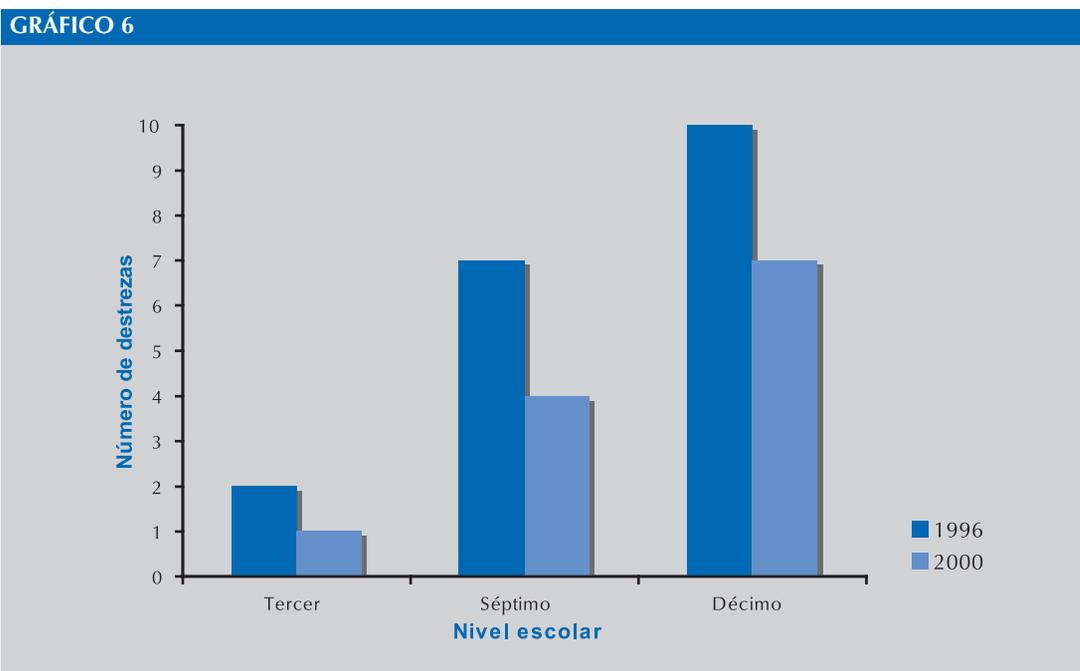


Resultados de *Aprendo* en Lenguaje y Comunicación, y Matemática, 2000

Fuente: SIISE, versión 3.5.

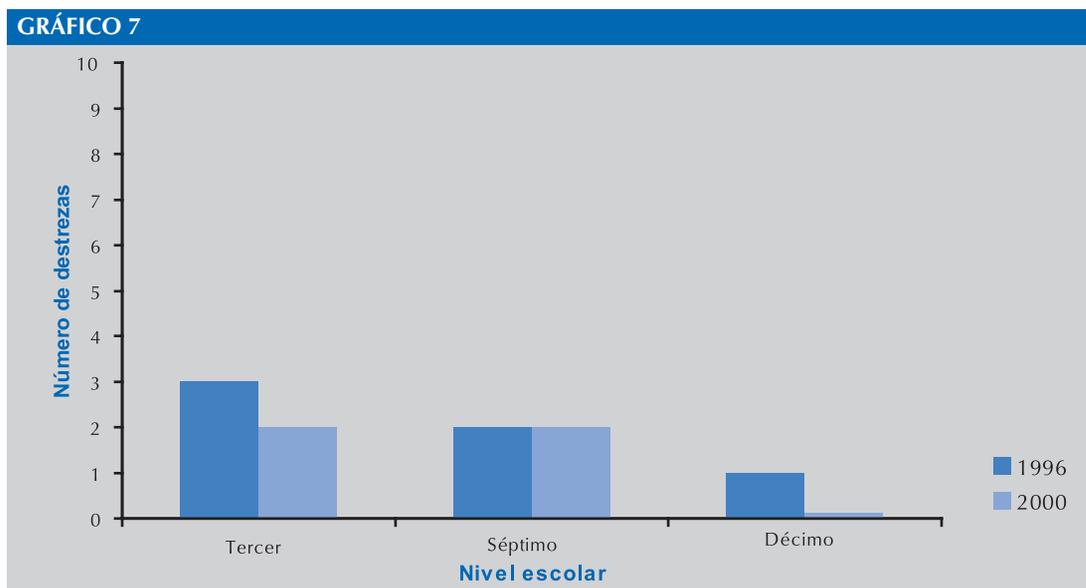
Número de destrezas dominadas por más del 40% de los alumnos en Lenguaje y Comunicación, 1996 – 2000

Fuente: EB/PRODEC, Informe técnico del desarrollo, validación y aplicación de las pruebas Aprendo, 1996 y 2000.



Número de destrezas dominadas por más de 40% de los alumnos en Matemática, 1996 – 2000

Fuente: EB/PRODEC, Informe técnico del desarrollo, validación y aplicación de las pruebas Aprendo, 1996 y 2000.



El sistema de calificación promedio demuestra que en 2000 los niños tuvieron menores resultados que en 1996 (Gráficos A.7 y A.8 en Anexos).

El único estudio nacional sobre evaluación del ciclo diversificado (actual bachillerato) se realizó en 1990, el cual arrojó resultados preocupantes. Por ejemplo, mostró que apenas uno de cada diez bachilleres en ciencias había logrado el dominio de los esquemas de pensamiento lógico-formal.

**Ecuador obtuvo baja calificación en la única prueba internacional en la que ha participado.**

Es difícil evaluar la calidad educativa del Ecuador en comparación a la de otros países porque la información es escasa. En 1999 Ecuador participó en una prueba diseñada por la UNESCO a través del Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) conjuntamente con otros doce países de América Latina.

Aunque sólo cien escuelas ecuatorianas participaron en la prueba, que evaluó estudiantes de tercero y cuarto grado de primaria, los resultados pusieron al Ecuador en último lugar en Matemática y sólo mejor que Honduras y República Dominicana en Lenguaje (**Gráfico 8**).

La participación de Ecuador está confirmada en la evaluación que realizará el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) en 2006. Sin embargo, no hay planes de participar en otros estudios internacionales como el Trends in International Math and Science Study (TIMSS), el Programme for International Student Assessment (PISA) o el Estudio Internacional de Educación Cívica (CivEd). La no participación del Ecuador en pruebas internacionales hace muy difícil saber cómo el país avanza en el establecimiento de una educación que permita a nuestros niños, niñas y jóvenes incursionar activamente en una sociedad cada vez más globalizada.

*Es indispensable medir el aprendizaje para determinar si se garantiza el derecho a recibir una educación de calidad y si se cumplen las metas trazadas.*

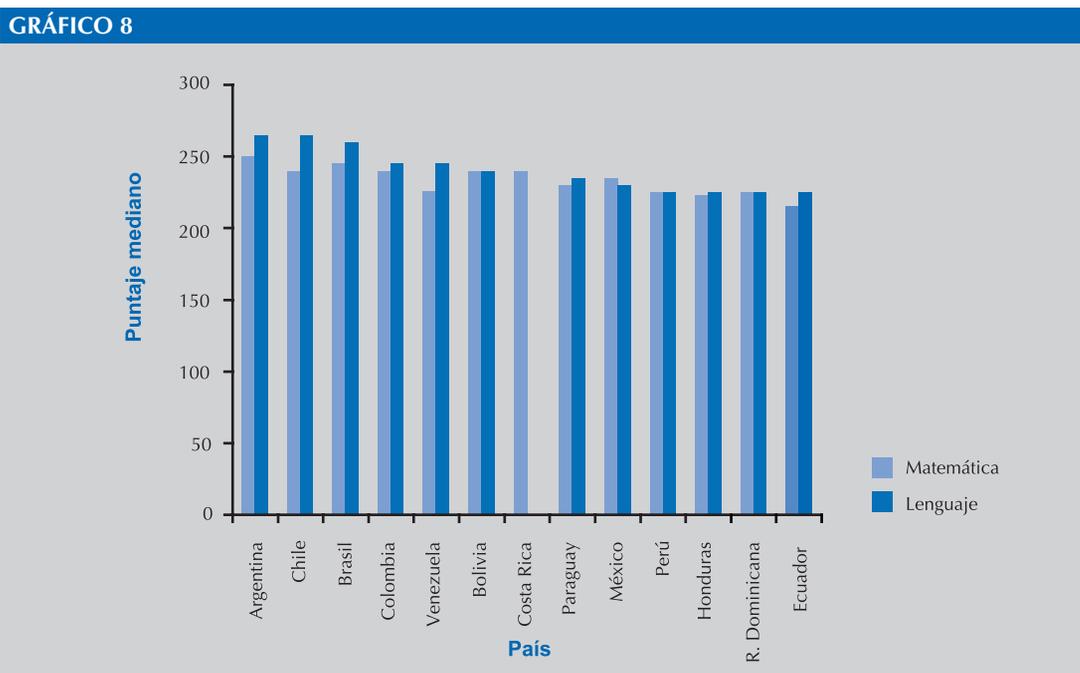
La baja calidad de la educación en Ecuador es preocupante por varias razones. Primero, las mediciones de calidad en Lenguaje y Matemática no son

alentadoras. Segundo, la medición y mejoramiento sistemático de los logros académicos no han sido prioridades por parte de los agentes educativos. Después de la aplicación de *Aprendo*, en el 2000, no se ha realizado otra prueba de medición de logros de aprendizaje. Resulta paradójico y preocupante que los resultados de las pruebas *Aprendo* bajaron en uno de los quinquenios cuando más se invirtió en educación.

Sin un consenso sobre la importancia de medir sistemáticamente las diferentes dimensiones de la calidad educativa y la utilización de dicha información para establecer políticas para el mejoramiento de los aprendizajes de nuestros niños, especialmente de los más pobres, será difícil saber si las inversiones son efectivas para alcanzar los ideales de desarrollo en nuestra sociedad. Sin una educación de calidad para todos, será imposible lograr los niveles de bienestar y equidad que quiere nuestra sociedad.

Resultados de la prueba Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), 1999

Fuente: Froemel, J. E. (1999). *Evaluación para una educación de calidad*, UNESCO.



## IV. LAS INEQUIDADES DEL PAÍS SE REFLEJAN EN EL SISTEMA EDUCATIVO (D ↓)

**E**cuador tiene una de las poblaciones más diversas de América Latina. Cuenta con 13 nacionalidades indígenas, un porcentaje importante de afroecuatorianos, divisiones entre lo urbano y lo rural, y una tendencia marcada de pertinencia regional. Esta realidad incide en la educación, pues no todos reciben la educación de calidad que establece la Constitución de la República. Dado el alto nivel de desigualdad existente en Ecuador, hay mucho por hacer para asegurar que todos los niños y niñas tengan las mismas oportunidades educativas, que permitan reducir, en lugar de acrecentar, las inequidades socioeconómicas existentes en el país.

### *Las inequidades más grandes se presentan entre alumnos de las zonas urbano-marginales.*

No existe suficiente información ni investigaciones consistentes sobre las oportunidades educativas de los niños de diferentes estratos socioeconómicos. Sin embargo, se puede deducir, entre otras variables que ayudan a explicar las inequidades educativas, que la zona en la que vive un estudiante constituye el factor más importante para determinar sus logros educativos.

Según datos del censo de 2001, el 39% de la población ecuatoriana es rural. Los indicadores educativos -cobertura, promoción y logros académicos- muestran que los alumnos que estudian en las escuelas rurales tienen menos oportunidades edu-

cativas que los niños que estudian en escuelas urbanas. Por ejemplo, en 2001 casi el 93% de los niños que residen en las zonas urbanas asistió a escuelas primarias, mientras que en las rurales sólo asistió el 87% (**Gráfico A.3 en Anexos**).

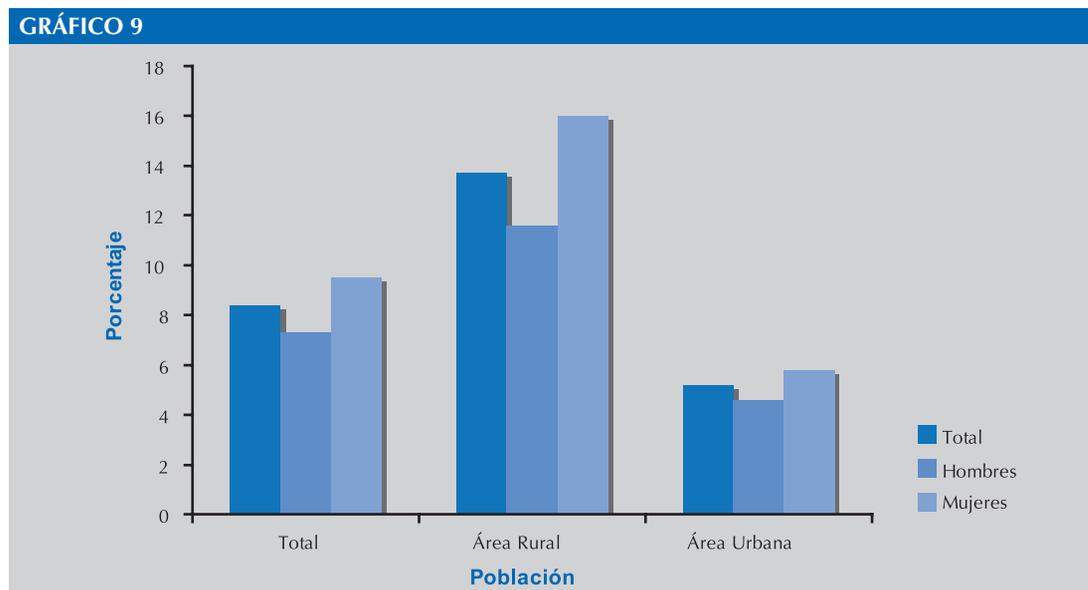
También se ha demostrado que los niños del sector rural tienen más probabilidad de repetir y desertar que los niños urbanos. En la primaria, más del doble de estos niños repiten con respecto a los que viven en áreas urbanas. Asimismo, mientras el 4% de los niños que viven en las ciudades abandonan la escuela, en el sector rural esa cifra se eleva al 5%. Es difícil medir estas diferencias en el bachillerato, porque muchos jóvenes del sector rural viajan para estudiar en los establecimientos educativos urbanos, según datos SINEC, 2002-2003.

En la prueba de logros académicos, los alumnos de escuelas rurales mostraron, en general, un nivel de dominio cognitivo menor que en las escuelas privadas o fiscales urbanas (**Gráfico A.6 en Anexos**).

Es importante destacar que estas diferencias están disminuyendo progresivamente. Un ejemplo notable es que no se presentan diferencias significativas relacionadas con el género de los estudiantes; las mujeres asisten y aprenden igual que los varones, mientras acuden a la escuela (**Gráfico A.9 en Anexos**). Pese a estos avances, las mujeres, especialmente aquellas con más años de edad, tienen mayores probabilidades de ser analfabetas (**Gráfico 9**).

Porcentaje de analfabetismo de adultos según género y zona, 2000

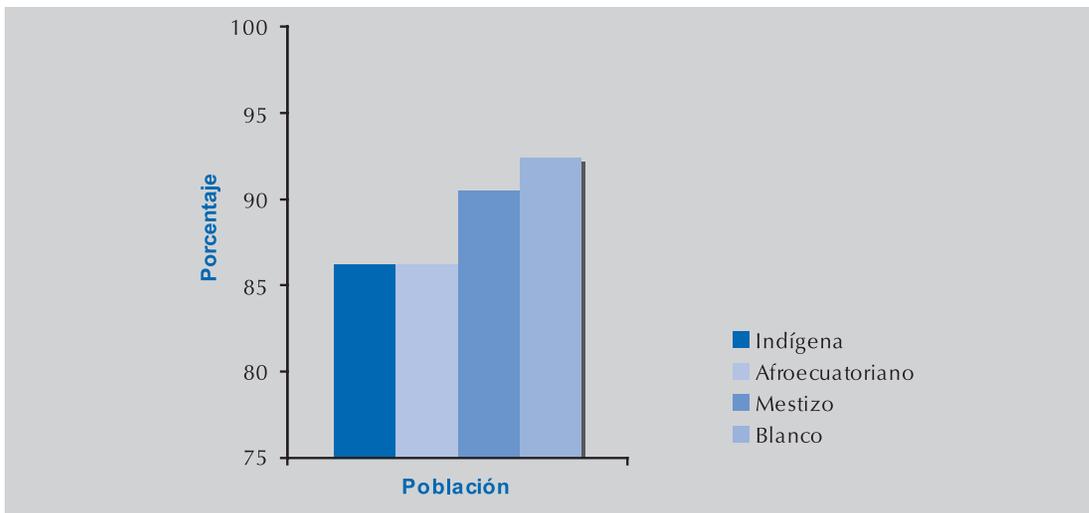
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2001.



**Porcentaje de niños matriculados en la escuela primaria según etnia, 2001**

Fuente: SIISE, versión 4.0.

**GRÁFICO 10**



**Los niños indígenas y afroecuatorianos tienen menos oportunidades académicas.**

Según estimaciones recientes, las nacionalidades indígenas representan el 6.8% de la población total de Ecuador, mientras que la población afroecuatoriana corresponde al 4.9% adicional.

Los niños indígenas y afroecuatorianos, al igual que los niños del sector rural, asisten menos a la primaria (Gráfico 10). Aunque las brechas están disminuyendo en este nivel, las diferencias se acentúan en la secundaria. Si bien casi la mitad de la población mestiza y más de la mitad de la población blanca en edad de ir a la secundaria acceden a la escuela, sólo un tercio de los afroecuatorianos y un cuarto de los indígenas acuden a este nivel.

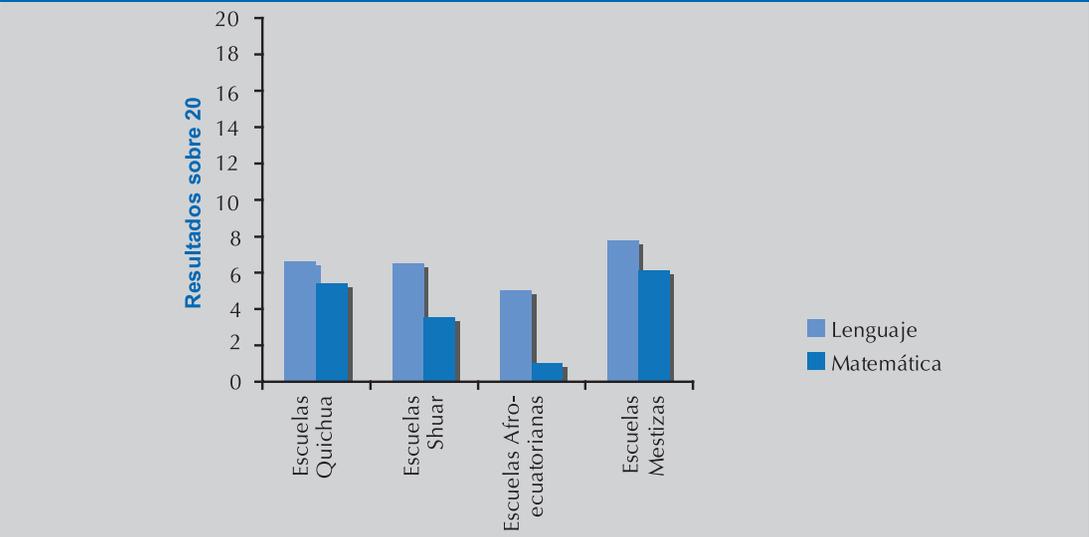
Los niños indígenas en las escuelas bilingües tienen más probabilidad de no aprobar el grado que sus contrapartes en las escuelas hispanas (Gráfico A.10 en Anexos).

Los resultados de *Aprendo* no permiten identificar las diferencias de aprendizaje entre indígenas, afroecuatorianos y mestizos. No obstante, en 2001 se aplicó una versión modificada de *Aprendo* en 42 escuelas a niños de quinto grado. En este examen, los niños indígenas tuvieron menores resultados que los no indígenas, y los afroecuatorianos presentaron logros académicos aún más deficientes (Gráfico 11).

**Resultados de *Aprendo* de una muestra de alumnos de quinto grado según etnia, 2001**

Fuente: CEPLAES, 2001.

**GRÁFICO 11**



### El factor regional también afecta las oportunidades educativas.

Las diferencias geográficas entre la Amazonia, la Sierra, la Costa y las Islas Galápagos, han creado un fuerte sentido de pertenencia regional. Por lo general, una región no sólo comparte características geográficas sino también tradiciones, redes económicas y culturas políticas. La Costa es la región más poblada, con casi la mitad de los habitantes del país. La Sierra se halla en segundo lugar, con el 45% de habitantes.

Casi todos los indicadores escolares demuestran un mejor nivel de desempeño en Galápagos y la Sierra, y bajos resultados en la Costa y la Amazonia. Por ejemplo, en el 2000, las islas Galápagos tenían la tasa más alta de matrícula (95%), mientras que la Amazonia y la Costa reflejaban una asistencia escolar del 89%. Las diferencias también se reflejan en el aprendizaje: la Sierra superó a la Costa en el dominio de las destrezas evaluadas por *Aprendo 2000* (Gráfico 12).

### Los niños pobres no alcanzan iguales niveles de educación.

Quien más estudia percibe mayores ingresos. En América Latina, un graduado de la universidad gana 200% más que una persona que nunca ter-

minó la primaria. Sin embargo, el grado de pobreza no sólo es una consecuencia del bajo nivel de educación, sino también un factor determinante del mismo. Aunque es difícil distinguir cuál es la causa y el efecto en este círculo vicioso, es evidente que los niños pobres tienen menos oportunidades educativas; asisten menos y aprenden menos.

Con las estadísticas actuales que miden las diferencias entre pobres y no pobres, se concluye que los primeros van menos a la escuela que los segundos, especialmente los jóvenes en edad de cursar el bachillerato y la universidad (Gráfico 13).

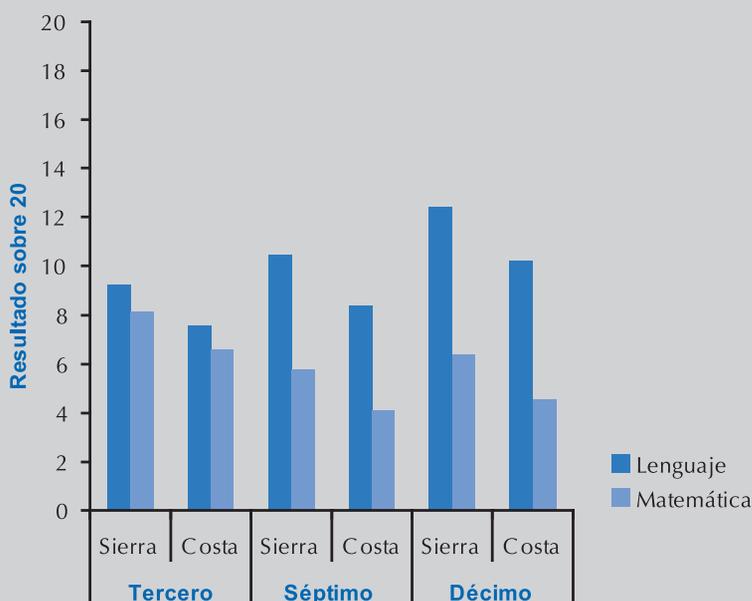
En relación con los años de escolaridad, se repiten las diferencias. Los ricos tienen 5 años más de educación que los pobres, y la brecha no ha disminuido (Gráfico A.11 en Anexos).

Los niños pobres tienden a aprender menos en la escuela. La evidencia revela que la capacidad de reconocimiento de vocabulario de niños entre 3 y 6 años, baja significativamente cuando provienen del 25% más pobre de la población (Gráfico A.12 en Anexos).

Resultados de *Aprendo* por grado en la Sierra y Costa, 2000

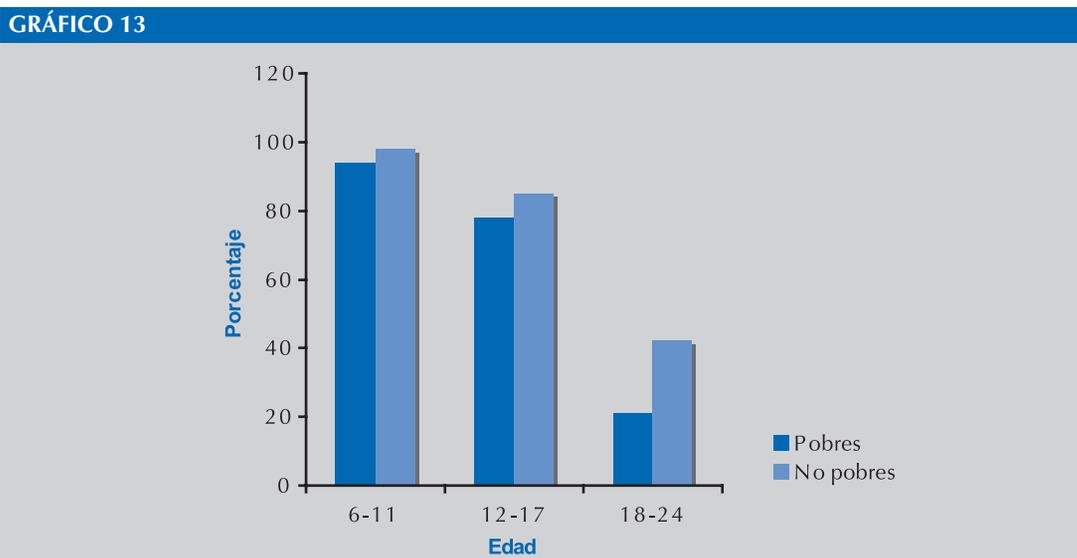
Fuente: EB/PRODEC, Informe Técnico: Cuarto operativo nacional de medición de logros académicos, *Aprendo 2000*

GRÁFICO 12



**Tasas de cobertura por nivel de pobreza, 2004**

Fuente: Observatorio de la niñez, Encuesta del empleo, 2004.



**El Ecuador asigna más recursos a quienes menos los necesitan.**

Las poblaciones más pobres y grupos étnicos vulnerables -indígenas y afroecuatorianos- son los que más necesitan de escuelas de alta calidad, con los mejores profesores y recursos pedagógicos. Estos grupos tienden a concentrarse en las áreas rurales.

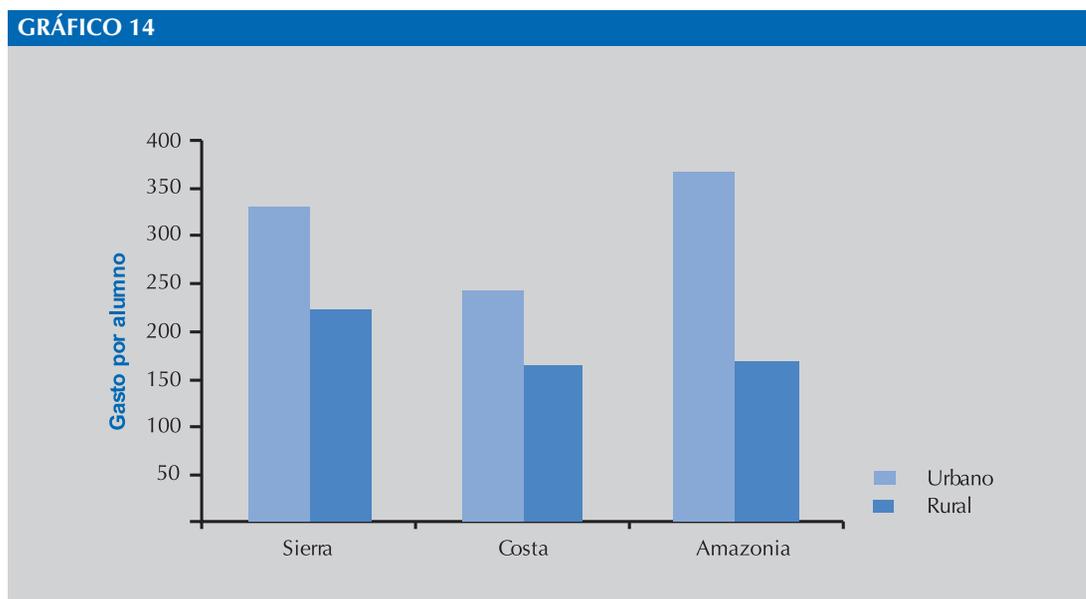
Llama la atención que los recursos del presupuesto público se orientan a las áreas urbanas antes que a las zonas rurales, que son las más deprimidas del país. La distribución presupuestaria es inequitativa,

ya que no se considera las necesidades específicas de cada región (**Gráficos 14 y 15**). La parte urbana de la Amazonia, por ejemplo, es la que invierte más recursos por alumno con respecto a las demás regiones, aunque representa menos del 2% de la población total y el 35% de la población amazónica.

Está demostrado que las provincias con mayores índices de pobreza, medidas por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tienden a recibir menos por cada niño matriculado en la pre-primaria y la primaria que las provincias más privilegiadas (**Gráfico 15**).

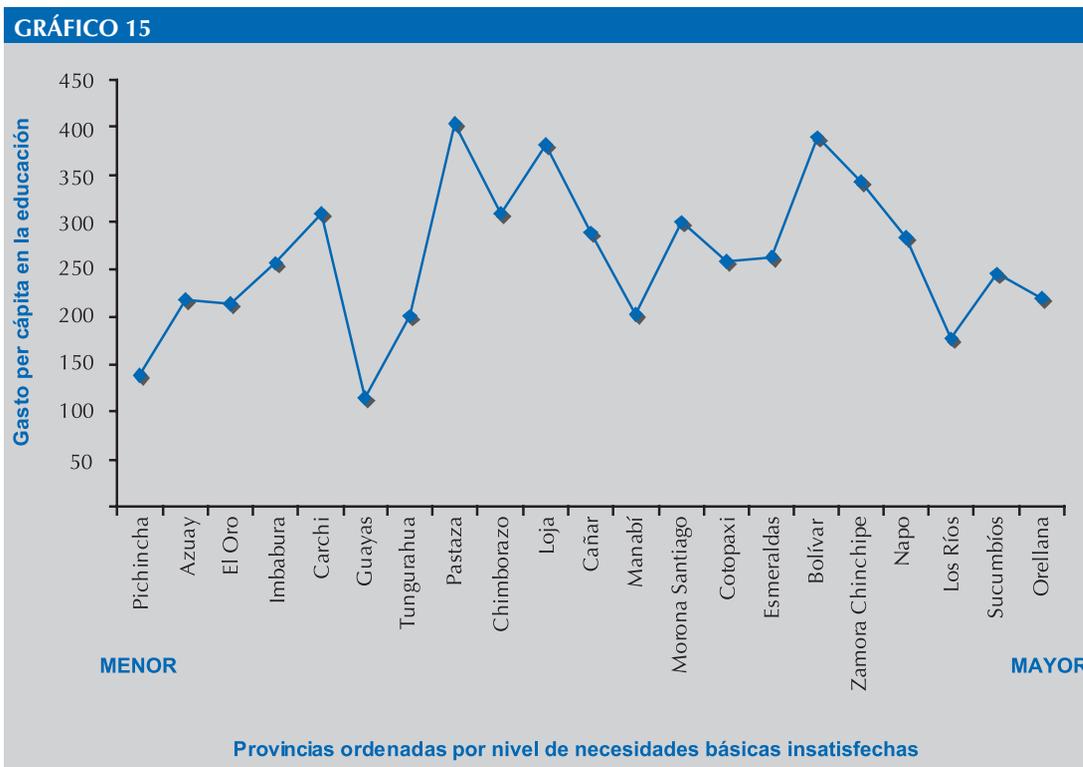
**Gasto educativo por alumno en diferentes regiones (dólares corrientes), 2004**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2004.



**Gasto educativo y necesidades básicas insatisfechas por provincia, 2002 - 2003**

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2004 y SIISE, versión 3.5.



Es importante destacar que para igualar las oportunidades educativas, el Estado deberá invertir más y mejor en las poblaciones vulnerables. Para garantizar este derecho a los niños con mayores desventajas socioeconómicas y con menor capital educativo heredado, es clave invertir más en las escuelas rura-

les y con alta población indígena y afroecuatoriana. Además se requerirán apoyos extra en educación inicial, de 0 a 5 años de edad, para poblaciones vulnerables. Sólo así se logrará más igualdad en el futuro.

## V. EL ECUADOR NECESITA LLEVAR SUS ESTÁNDARES A LA PRÁCTICA (D ↔)

### *El país ya dio el primer paso en la determinación de estándares para la educación básica.*

En 1996, un esfuerzo de concertación nacional y de construcción de consensos permitió la elaboración de la denominada *Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica*, con la cual el MEC puso en vigencia un nuevo currículo para los diez años de la educación básica obligatoria, expidió el nuevo plan de estudios y los programas, y aprobó el cronograma de aplicación gradual de la Reforma.

Los estándares de contenido son definiciones claras, específicas y consensuadas sobre qué es lo que los estudiantes deben saber y deben ser capaces de hacer. La Reforma Curricular de 1996 definió las destrezas fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios para cada nivel de la educación básica y para cada asignatura del currículo. Los estándares mínimos de la educación básica del Ecuador son referentes establecidos en una matriz que fue validada en todo el país.

### *Es necesario evaluar lo avanzado en la construcción de estándares educativos.*

La ausencia de estrategias de monitoreo y seguimiento de la aplicación de la Reforma Curricular de 1996, así como la falta de evaluaciones periódicas de la calidad educativa, dificultan conocer el nivel de avance en la aplicación de la Reforma. Además, se requiere una clara definición de los niveles de logros y los recursos necesarios para asegurar que cada niño alcance los estándares establecidos y que la sociedad se prepare adecuadamente para los retos de la globalización y la sociedad del conocimiento.

Los textos escolares que circulan en el país desarrollan gran parte los contenidos propuestos por la Reforma de 1996, sin embargo, las prácticas pedagógicas en las aulas de clase no se han modificado en forma sustancial. En efecto, evidencia reciente demuestra que la mayoría de las escuelas analizadas utiliza metodologías basadas en la repetición y memorización de contenidos. Por otra parte, la formación inicial de los docentes aún no se adecua coherentemente a la propuesta de la Reforma, y la capacitación y actualización del magisterio tampoco están orientadas hacia el cumplimiento de los estándares.

### *No existen estándares para el bachillerato.*

Desde 1996, los tres últimos años de la educación media (ciclo diversificado) son identificados como "bachillerato". El bachillerato nacional no cuenta con indicadores de logro, lineamientos curriculares ni estándares educativos. Lo que es más grave, hasta

la fecha no se formula una política de mejoramiento del bachillerato, dentro de la cual cobra un mayor sentido y urgencia el diseño del sistema nacional de estándares educativos para este nivel.

### *Está en marcha el proceso de formulación de estándares para la educación superior.*

La Ley de Educación Superior, promulgada en 2000, creó el sistema obligatorio de evaluación y acreditación para estimular y controlar la calidad de las universidades e institutos superiores de educación en el Ecuador. Se espera que este proceso de acreditación no sólo asegure que las universidades estén formando bien a sus alumnos, sino que contribuyan al fortalecimiento de los programas que forman a futuros docentes. La formulación de estándares en educación superior podría apoyar el establecimiento de un currículo con estándares de calidad, desde la educación inicial hasta la universidad.

En los últimos años, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP) ha venido desarrollando importantes esfuerzos para establecer el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES). Sin embargo, el Comité Técnico del CONESUP todavía tiene pendiente la tarea de elaborar las características y estándares de calidad para las universidades y escuelas politécnicas, validarlas y publicarlas.

### *Es necesario avanzar hacia un sistema de estándares que permita construir una sociedad mejor.*

Para contar con un verdadero sistema de estándares educativos se necesita revisar las competencias fundamentales, para establecer qué es lo que deben saber y saber hacer los niños y niñas en cada año de la educación básica y bachillerato de cada asignatura, y determinar qué niveles de logro de los estándares son inaceptables y cuáles sobresalientes. Además, se requiere construir estándares sobre los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de las metas académicas. Si el Ecuador no tiene metas claras sobre lo que quiere del sistema educativo, es poco probable que lo consiga.

La formulación de los estándares debe hacerse dentro de una política más amplia de mejoramiento del sistema educativo. Si no hay la decisión y el compromiso de la sociedad de mejorar la calidad, la formulación de estándares puede convertirse en un ejercicio teórico con poco impacto. El **recuadro 4** ofrece un ejemplo de cómo el desarrollo de estándares cuando no está acompañado de políticas complementarias y métodos de medición no logran el impacto buscado.

**Fuente:** DINEIB *Indicadores de Logros de Aprendizajes Deseables para la Educación Básica y entrevista con funcionarios de DINEIB, 2004.*

#### Recuadro 4: Esfuerzos de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe para medir la calidad

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) fue creada, como entidad independiente del MEC, para proveer a los niños indígenas una educación de calidad que permita fortalecer su cultura. En 2003 se elaboró y publicó el libro “Indicadores de Logros de Aprendizajes Deseables para la Educación Básica”, que contenía una serie de estándares académicos y del ámbito físico escolar, y con una descripción del perfil adecuado para profesores. Sin embargo, no se han impulsado políticas que ayuden a los niños indígenas a alcanzar los estándares establecidos y a medir los niveles de avance, debido en parte a la falta de financiamiento y a la dificultad de llegar a acuerdos sobre estrategias adecuadas de evaluación.

## VI. RECONSTRUIR EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN ES CLAVE PARA MEJORAR LA CALIDAD (D ↓)

La única iniciativa nacional para evaluar una dimensión de la calidad de educación fue el Sistema Nacional de Logros Académicos *Aprendo*, que fue aplicado en 1996, 1997 y 2000.

Las pruebas *Aprendo* miden el dominio que los alumnos tienen sobre un conjunto de destrezas fundamentales en Matemática y Lenguaje y Comunicación, con respecto a criterios establecidos. Se entiende por destreza la capacidad de la persona para aplicar o utilizar lo que sabe de manera autónoma, cuando la situación lo requiera. Las mediciones se realizaron al final de los años tercero, séptimo y décimo, de una muestra representativa nacional.

**No se han usado los resultados del sistema de evaluación de logros de aprendizaje para mejorar las políticas educativas.**

Es cierto que en su momento se hizo un esfuerzo para entregar los resultados de las mediciones nacionales a los planteles correspondientes a las muestras, a las autoridades nacionales, a las agencias internacionales, a las facultades de Ciencias de la Educación y a los medios de comunicación. Sin embargo, no se realizó un análisis detallado de los resultados, de manera que fuera posible plantear estrategias específicas de mejoramiento dirigidas a las escuelas, zonas y grupos de población en los cuales se detectaron los logros más bajos. Esta falencia se debió en parte a la falta de apropiación de *Aprendo* por parte del MEC y de los propios maestros.

**Hay escasa evaluación del rendimiento del bachillerato.**

El único estudio nacional de evaluación del ciclo diversificado (actual bachillerato) se efectuó en 1990. Desde ese año no se han realizado estudios de este tipo en el ámbito nacional que permitan conocer lo que todos o el promedio de los bachilleres saben y no saben hacer. Ecuador cuenta con información sobre los aprendizajes de los aspirantes a las universidades que exigen exámenes de ingreso, pero los datos son un vistazo incompleto porque incluyen únicamente a los alumnos que lograron aprobar la educación básica y el bachillerato y que quieren ingresar en estudios superiores.

**No se ha diseñado ni institucionalizado el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación.**

Basado en las experiencias de las pruebas *Aprendo*, el Gobierno ecuatoriano en 1995, inició un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE). No ha habido avances en la ejecución de esta iniciativa que mediría los aprendizajes de los alumnos en otras materias como Ciencias Naturales y Estudios Sociales. Un sistema de evaluación ayudaría a mejorar el sistema de estadísticas, apoyaría a los diferentes actores educativos, especialmente a docentes, padres, alumnos y directores, a conocer sus resultados en la evaluación, y a recibir orientaciones y capacitación para mejorar significativamente su desempeño.

### **Las iniciativas locales son importantes y reflejan la necesidad de contar con un sistema de evaluación.**

Como se aprecia en el **recuadro 5**, existen iniciativas, como la de la Escuela Eugenio Espejo en Quito, que demuestran los avances para evaluar la calidad educativa. Estos casos aislados son positivos, pero se debe insistir en la importancia de contar con un sistema nacional que permita una visión comparada de la situación de la calidad educativa, y así diseñar programas de apoyo educativo a aquellas regiones, jurisdicciones y zonas que requieren atención especial.

### **El Ecuador no participa ahora en pruebas internacionales de medición de la calidad educativa.**

Muchos países en América Latina reconocen que su participación en pruebas estandarizadas internacionales es valiosa en términos de información obtenida y mejoramiento de la capacidad institucional. El Ecuador no aprovecha estas oportunidades.

En 1999, bajo la dirección de los responsables de *Aprendo*, se aplicaron las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), en 100 escuelas ecuatorianas, según los parámetros técnicos, metodológicos y operativos del Laboratorio. El país ingresó atrasado a esa prueba y los resultados no fueron publicados formalmente con los demás países. La participación de Ecuador en la prueba LLECE 2006 está confirmada, sin embargo, no se ha previsto participar en pruebas internacionales tales como TIMMS, PISA o CivEd.

La ejecución de *Aprendo* y la participación en LLECE permitieron que, por primera vez, la sociedad ecuatoriana conozca qué y cuánto aprenden nuestros niños en las aulas de clases. Pero la discontinuidad de *Aprendo* y la incierta participación en pruebas internacionales, evidencian la importancia de desarrollar una cultura de la evaluación y generar un acuerdo para diseñar una política de evaluación institucionalizada que permita proveer una educación de calidad para todos.

#### **Recuadro 5: La Unidad Educativa Municipal Experimental Eugenio Espejo: Mucho más que la medición de logros académicos**

La Escuela Experimental Eugenio Espejo de Quito, con más de 2.400 alumnos, se destaca no sólo por la evaluación de sus alumnos con un método holístico, sino también por la aplicación de estrategias del mejoramiento constante de la calidad. Para la evaluación de aprendizaje se utiliza dos estrategias. En primer lugar, los profesores aplican pruebas cada bimestre para evaluar cuánto están aprendiendo los estudiantes. Los docentes llenan formularios para medir sus niveles de participación, carácter en trabajos en grupo, cumplimiento de tareas y comunicación oral y escrita. A más de usar las percepciones de los psicólogos de la escuela para evaluar disciplina, los alumnos se autoevalúan. La escuela también ha diseñado su propia prueba para medir conocimientos generales, que se aplica cada año a los alumnos de grados paralelos en educación básica.

Más importante que la medición, son las estrategias utilizadas para promover el mejoramiento de desempeño. Los docentes se reúnen después de cada evaluación para discutir avances y proponer soluciones a temas problemáticos. Una posible solución son clases extra los fines de semana. Para incentivar a los alumnos, la escuela ofrece actividades especiales y recompensas, tal como una obra de teatro, a los que tienen mayores avances. Una nueva estrategia que ha tenido resultados importantes es que los alumnos pueden pedir una nueva evaluación para mostrar sus mejoras.

En el año 2005, la escuela desarrolló una nueva iniciativa: un currículo con el enfoque de las inteligencias múltiples. Con el cambio del currículo se está modificando el sistema de evaluación. Lo que no se ha podido hacer en el ámbito nacional -evaluar lo que se enseña en el aula- se está cumpliendo en la Escuela Eugenio Espejo.

**Fuente:** Mónica Yáñez,  
Subdirectora Escuela  
Eugenio Espejo, 2006.

## VII. FALTA APOYO E INCENTIVOS PARA LOS DOCENTES (D ↔)

Los docentes son la clave para que los niños ecuatorianos aprendan bien. Un sistema educativo puede tener aulas adecuadas, currículos innovadores y material didáctico suficiente, pero sin docentes motivados y capaces, los alumnos no lograrán aprender lo mismo en los salones de clases.

### *La formación de los docentes ecuatorianos es desigual.*

Más de la mitad de los docentes ecuatorianos tienen título universitario. No obstante, hay una gran diferencia en los niveles de instrucción entre los docentes de educación básica y bachillerato. Mientras dos de cada tres profesores de nivel medio tienen títulos universitarios, sólo uno de cada tres profesores de educación básica tiene el mismo nivel de preparación académica (**Gráfico 16**).

Según los datos, muy pocos profesores tienen instrucción específica sobre pedagogía y en comparación en otros países en América Latina, los docentes ecuatorianos tienen baja preparación (**Gráfico A.13 en Anexos**). Diversos estudios sugieren que si se aumentara el nivel de preparación de los profesores, especialmente de los primeros años de educación básica, habría un mejoramiento sustancial de la calidad educativa y una mejor preparación de niños para estudiar el bachillerato.

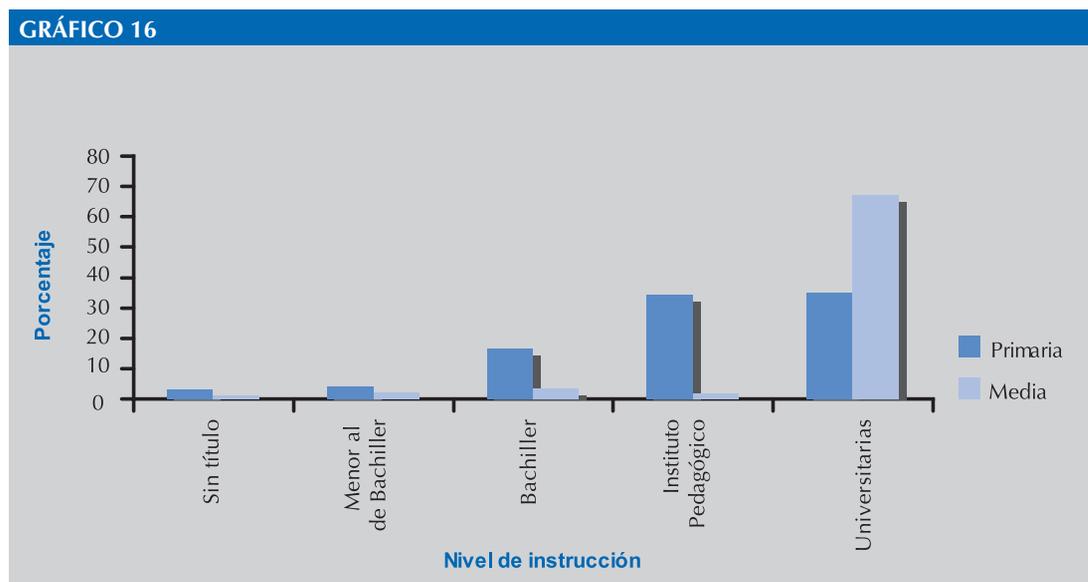
### *El sistema de capacitación para docentes necesita importantes rectificaciones.*

Los aspirantes a maestros de educación básica pueden tomar uno de dos caminos para ejercer la profesión: ingresar a uno de los 23 institutos superiores, que es educación terciaria y forman alrededor de 1.500 docentes por año, o estudiar la carrera de licenciatura en Educación Básica en una universidad.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) dirige la parte académica, no el MEC. Esta autonomía es importante porque incorpora a las universidades e institutos privados que tienen incentivos para mejorar su calidad educativa debido a la competencia entre ellos. Sin embargo, existen quejas de que las universidades no están bien integradas con las necesidades del sistema escolar porque no preparan a los docentes con enfoques sistémicos e integradores.

Aunque el CONESUP ha ganado autoridad en la organización del currículo para la formación de docentes, los Institutos Pedagógicos (IPED) también aplican nuevos sistemas curriculares para la formación de los futuros docentes (**Recuadro 6**).

Nivel académico de docentes en escuelas primarias y de nivel medio, 2002-2003



Fuente: SINEC, 2002 - 2003.

### Recuadro 6: Institutos Pedagógicos (IPED) proponen nueva reforma, pero con mucho por hacer

Para el 2006, los IPED buscan formar a los futuros docentes de niños de 0 a 5 años de edad para que sean más creativos y preparados para enfrentar las situaciones que se presentan en el aula. Con un nuevo currículo y experiencias prácticas, los docentes contarán con más habilidades técnicas para usar en sus clases. No obstante, este nuevo currículo es opcional, y no se sabe cuántos institutos lo adoptarán. Además, no se sabe por qué esta reforma no se amplía a otros niveles escolares. De acuerdo con Diario El Comercio, los IPED están preparando futuros docentes para las escuelas privadas, porque desde 1998 no se han creado nuevas partidas en las escuelas públicas. Finalmente, no se cuenta con un sistema de evaluación de los IPED, lo cual dificulta la detección de sus principales problemas, con miras a diseñar programas para su mejoramiento continuo.

Fuente: Educación, Diario El Comercio. Enero 2006.

Otros modelos de capacitación están vigentes. Se trata de cursos de capacitación y actualización para los docentes que se encuentran en servicio. Para que todos los docentes puedan acudir, los cursos se imparten en horarios diferenciados: mañana, tarde y fines de semana.

Los docentes, según el nivel en el que se encuentren, deben cumplir un número de horas (40, 60 ó 120), cada 4 años, para poder ascender de categoría. La disposición legal establece que las capacitaciones deben ser prácticamente gratuitas (US\$1), con lo cual se cumplió hasta 2004 – 2005. A partir de marzo de 2005 se cobra entre US\$20 y US\$30 por curso. Aún así, se calcula que sólo el 30% de los maestros asisten a los seminarios de capacitación, y en su mayoría son maestros de preescolar y educación básica. Algunas veces el gremio docente (UNE) organiza sus propias capacitaciones, pero deben presentar los módulos a la Dirección Nacional de Capacitación del Ministerio de Educación y Cultura (DINAMED) para su aprobación. En todos los casos, si la capacitación de profesores es una prioridad del país, hay que buscar maneras de generalizarlas y/o ofrecerlas gratis, obligatorias y efectivas, y asegurar su aplicación en el salón de clases.

#### ***Es difícil saber si los docentes ganan poco o mucho.***

El salario promedio de un docente ecuatoriano (US\$350 por mes) parece alto en comparación con el salario mínimo (US\$150), y ganan más por hora que otros trabajadores en el mercado laboral, aunque es menos que la canasta básica familiar (US\$450). Y los docentes en Ecuador ganan 15% menos que el salario promedio de empleados con similar nivel de formación. Cuando se compara con los salarios de los docentes de otros países de la región, la evidencia es ambigua. En Ecuador los maestros ganan 4% más que el salario promedio

del resto de trabajadores, mientras que en Chile ganan 66% más y en Nicaragua el 28% menos.

#### ***Los incentivos no favorecen el buen desempeño.***

Está claro que la estructura salarial y otros incentivos no permiten atraer y retener a buenos maestros en los lugares donde más los necesitan. Los docentes con buen desempeño ganan igual remuneración que aquellos con actuación deficiente. También se conoce que no se monitorea sistemáticamente su asistencia al lugar de trabajo ni su desempeño.

El Ecuador no tiene un sistema de evaluación de sus profesores. Esto significa que en la práctica no hay consecuencias para el mal desempeño, ni premios para el buen desempeño docente, en la forma como ocurre en otros sectores del mercado laboral. La UNE, a la cual pertenece 90% de los profesores, no ha contribuido al desarrollo de un sistema de evaluación, pues, aunque participa activamente en la capacitación de profesores y en defensa de sus derechos salariales y de contratación, se opone a iniciativas que permitan evaluar efectivamente el desempeño y los logros de los docentes.

El nivel de los salarios depende mayoritariamente de la antigüedad. Un profesor inicia en las zonas rurales con US\$126 por mes, y en las zonas urbanas con US\$112. Cada 3 años en el sector rural y cada 4 años en el sector urbano, su salario sube 10% y puede ganar hasta US\$650 por mes máximo.

Aun con salarios levemente superiores que el docente urbano, el docente rural busca emigrar a los centros urbanos debido a las mejores condiciones de vida que puede encontrar allí, que no son compensadas por el bono salarial.

Este hecho produce dos problemas significativos que inciden en la inequidad del sistema educativo:

(a) los maestros que se trasladan de una escuela a otra con su salario (partida presupuestaria), dejan a muchas comunidades rurales sin atención escolar y sin los recursos fiscales necesarios para contratar a otros maestros ; y (b) los maestros jóvenes, recién graduados, por lo tanto, con menos experiencia, van

al campo, fenómeno que contribuye a que los alumnos del sector rural y los pobres, que necesitan los mejores profesores, tengan la menor probabilidad de contar con aquellos.

## VIII. LA INVERSIÓN EDUCATIVA ES UN PROBLEMA DE CANTIDAD Y DE CALIDAD (D ↔)

**En** el Ecuador se han impulsado varias iniciativas de políticas públicas tendientes a mejorar el sistema educativo, desde modificaciones a la normativa vigente hasta cambios en los currículos aplicados. En la mayoría de los casos no han producido los efectos esperados debido a la falta de propuestas complementarias en el tema de financiamiento. En consecuencia, tanto la cantidad como la calidad de la inversión educativa debe revisarse, a fin de garantizar que todos los niños, niñas y jóvenes, independientemente de su situación social, económica y cultural, puedan tener acceso a una educación de calidad.

### *Un alto porcentaje de la educación se provee en escuelas privadas.*

A pesar que la Constitución Política garantiza una educación gratuita de 10 años a todos los ecuatorianos, el sector privado ejerce un papel importante en los tres niveles escolares. De acuerdo con el SINEC, para el año lectivo 2002 - 2003 uno de cada cuatro alumnos matriculados asistió a una escuela privada. Esta participación ha crecido en la última década, especialmente en la primaria debido, entre otros factores, a la baja calidad del servicio educativo en el sistema público, al incumplimiento del tiempo reglamentario (días perdidos y atrasos) y la poca inversión en el sector (**Cuadro A.6 en Anexos**).

Asimismo, la matrícula en escuelas privadas (25%, aproximadamente) demuestra que hay un gran número de niños no atendidos por el actual presu-

puesto público, y que el gasto público en la educación subestima la totalidad de la inversión que hace el país en este sector. No se ha encontrado información sobre el financiamiento del sector privado, por lo que este capítulo se refiere exclusivamente al sistema público.

### *El gasto público en educación es insuficiente y refleja su baja prioridad en la agenda gubernamental.*

El Ecuador invierte poco en educación. Según datos recientes, la educación ocupa un lugar decreciente en el Presupuesto General del Estado: el 14% de los gastos totales del gobierno en 2004, nivel similar al de 1995 (**Gráfico A.14 en Anexos**). Otra variable también preocupante es la inversión en la educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), que se ha mantenido alrededor del 3% durante el período 1991 - 2002, y alcanzó su nivel más alto en 1999 (3.8%), para luego sufrir una fuerte caída a partir de 2000 (2.3% en 2001) (**Gráfico A.15 en Anexos**). Esta inversión se halla entre las más bajas de la región (**Gráfico 17**).

Los resultados muestran la limitada inversión que realiza el país por cada niño en educación primaria. En el 2003 Ecuador invirtió, en promedio, US\$215 por alumno/año, cantidad que lo ubica en los últimos lugares de la región en gasto educativo (**Gráfico 18**).

**Inversión en educación como porcentaje del PIB, 1995 - 2002**

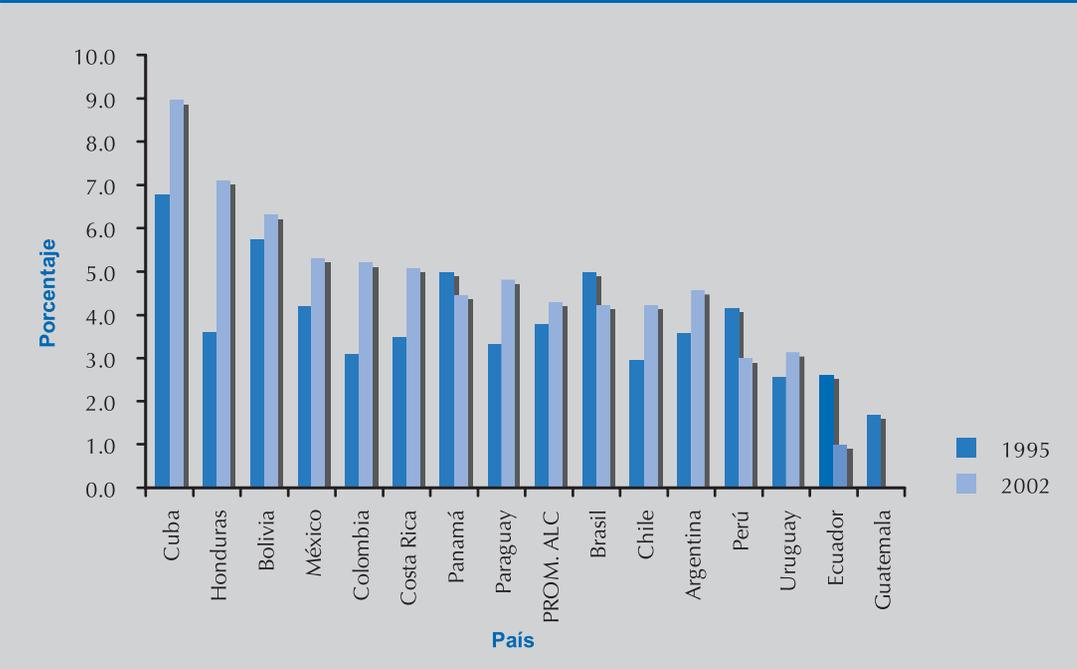
Fuente: PREAL, 2005.

**Inversión por alumno en la educación primaria en varios países de América Latina (\$PPA), 2002**

Fuente: PREAL, 2005, Ministerio de Economía y Finanzas, 2004, SINEC, 2002-2003.

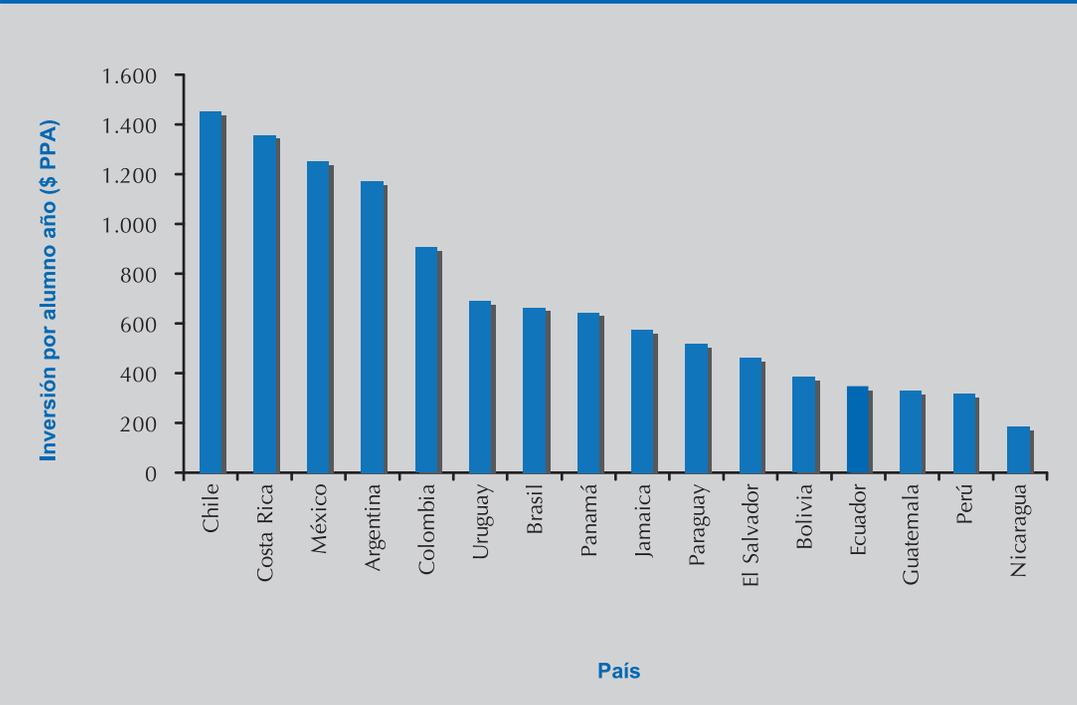
\$PPA: Paridad del poder adquisitivo.

**GRÁFICO 17**



**Nota:** Las cifras para Ecuador provenientes de fuentes nacionales muestran una mayor inversión en educación como porcentaje del PIB que los publicados en fuentes internacionales. No obstante, para asegurar la comparabilidad de datos entre países, se ha optado por usar los datos internacionales aquí. Aún usando los datos nacionales, que para 2002 nos muestran con una inversión por debajo del 3% del PIB, Ecuador quedará entre los que menos invierte en la región.

**GRÁFICO 18**



### Recuadro 7. Eliminación de los “aportes voluntarios” de los padres de familia

Para el mantenimiento, provisión de materiales educativos y otros gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de las escuelas, el Gobierno central asigna anualmente alrededor de US\$1 por estudiante, por lo que las escuelas públicas se vieron obligadas a buscar el financiamiento adicional con los aportes de las familias de los estudiantes. Estos aportes, supuestamente voluntarios, de hecho eran obligatorios y ascendieron a US\$25 anuales por familia, sin importar el número de hijos que asisten a la escuela. Si bien es importante que los padres contribuyan a la educación de sus hijos, este “aporte voluntario” ocasionó una carga financiera a las familias pobres, que produjo, entre otros efectos, la deserción escolar con grave deterioro de la calidad de vida y el incremento de la desigualdad. Felizmente, para iniciar el año escolar 2006 en la Costa, el MEC eliminó los aportes voluntarios, causando un incremento en la tasa de matriculación. Otro factor que contribuyó al incremento en la matrícula fue el programa ministerial Más Libros, que el Ministro de Educación y Cultura implementó en el año 2006. Este programa ha beneficiado a más de 650.000 alumnos del régimen costa, adicionales a aquellos alumnos beneficiados por el programa de textos, que desde el año 2005 ha implementado el Municipio de Guayaquil.

Fuente: Donoso, Rafael, 2004 y Diario El Comercio, “Eliminación de aportes voluntarios”, Abril 2006.

Es evidente que con recursos limitados, el Ecuador no puede atender las necesidades de su población en el ámbito de la educación, ampliar la cobertura y mejorar la calidad con equidad.

Es satisfactorio destacar, sin embargo, que el Ecuador ha aumentado la inversión en la pre-primaria y la primaria, donde se halla la mayoría de los alumnos (**Gráfico A.16 en Anexos**). No obstante, es necesario trabajar en una mejor distribución de recursos al interior del sistema educativo. Un ejemplo: a pesar de que la educación media tiene una cobertura mucho más baja que la primaria, recibe en proporción, mayores recursos. Así, para el año 2000 la primaria recibió US\$113 por alumno mientras que la secundaria obtuvo US\$216. Además, la gran mayoría de los recursos paga salarios de personal (**Gráfico A.17 en Anexos**).

#### ***El manejo de los recursos es disperso y poco transparente.***

En pre-primaria y primaria la asignación de los recursos se hace a nivel provincial; por lo tanto, es difícil identificar cuánto reciben los cantones y cada escuela. En la educación media, cada colegio negocia directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de recursos, mientras que el Ministerio de Educación y Cultura apenas los registra y agrupa. De esta manera, las necesidades financieras del sector educativo público se expresan en un presupuesto que contiene aproximadamente 2.000 cuentas independientes, desarticuladas entre

sí, cuya elaboración no sigue ni permite establecer una política nacional, ni favorece la rendición de cuentas mediante un control social sistemático. Por otro lado, sólo una pequeña parte del gasto del nivel terciario se registra en el presupuesto del sector educativo; la mayor proporción de recursos en este nivel se realiza a través de transferencias directas expresadas en otras cuentas.

El Ecuador no monitorea ni promueve iniciativas para asegurar un gasto social eficiente de los escasos recursos existentes. Por ejemplo, la repetición escolar y la inasistencia de los profesores le cuestan al país importantes recursos que podrían ser utilizados para mejorar la cobertura y la calidad educativa.

El sistema de “aportes voluntarios” (**Recuadro 7**) provino, en parte, de una asignación inadecuada en el presupuesto para insumos distintos a salarios, por lo cual hace falta dotar de mayor capacidad operativa a los gobiernos locales y a las escuelas, para participar en la asignación de recursos y en su utilización en procesos de mejoramiento educativo adecuados a la realidad. También es importante monitorear los indicadores que muestren los resultados del sistema, así como las prácticas sistemáticas de evaluación, tanto para los profesores como para los alumnos, y los mecanismos de rendición de cuentas que permitan actividades efectivas de veeduría y control social. Sin estas condiciones, la garantía del buen manejo de la inversión educativa en el Ecuador es un objetivo todavía lejano.

## IX. MEJORAR LA GESTIÓN EDUCATIVA REQUIERE UN VERDADERO ACUERDO NACIONAL (C ↓)

La educación es tarea de todos. Las responsabilidades educativas deben ser compartidas por el gobierno central, los gobiernos seccionales (provincias y municipios), las escuelas, los padres de familia, los profesores, las empresas privadas y la sociedad civil. Para ello se requiere, por un lado, un sistema flexible que posibilite las acciones de estos actores, sobre todo en el nivel local y, por el otro, una alta capacidad de rectoría y coordinación para que el sistema no se disperse ni atomice en la búsqueda de la garantía de una educación de calidad para todos.

### *El sistema educativo se mantiene bastante centralizado.*

Los sistemas educativos menos centralizados desarrollan respuestas más apropiadas para los problemas locales y generan mayores incentivos para que los padres, profesores y estudiantes participen en el mejoramiento de enseñanza y el aprendizaje en sus escuelas.

No obstante, la educación ecuatoriana se mantiene centralizada, con casi todas las competencias asumidas por el nivel nacional (**Cuadro 2**). Al mismo tiempo, se observa una alta descoordinación entre otros actores educativos. Como se mencionó en el capítulo anterior, el Ministerio de Educación y Cultura maneja 2.000 cuentas independientes, lo que impide la formulación de una verdadera política educativa nacional.

### *El Ecuador tiene el marco legal para más autonomía local.*

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde 1998, señala que el sistema nacional de educación incluye la descentralización administrativa, financiera y pedagógica, y recalca la importancia de la participación de la comunidad educativa -padres de familia, estudiantes y maestros-.

Con la aprobación de la Ley de Descentralización, en 1999, los gobiernos locales pueden solicitar al Gobierno central los recursos y la responsabilidad de proveer los servicios públicos, desde la educación y la salud, hasta la recolección de basura. De acuerdo con la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), la descentralización en el sector educativo comenzó en 2001 cuando dieciséis municipios solicitaron la transferencia de varias competencias relacionadas con la infraestructura y capacitación de docentes de la educación básica rural.

Luego de casi cinco años, el número de municipios que han solicitado la transferencia de competencias vinculadas con educación no se ha incrementado significativamente. La falta de transparencia y el carácter discrecional de la norma contribuye a que el proceso descentralizador sea todavía disperso y desordenado.

**Cuadro 2: Avances en la descentralización educativa**

Función	Central	Provincial	Municipal	Comunal	Escuela
Contratación/despido de profesores		X			
Promoción categoría de los docentes	X				
Pago de salarios	X				
Diseño de currículo	X				X
Selección y compra de libros	X	X	X	X	X
Establecer el año escolar	X				
Determinar oferta de cursos y organización de clases	X	X			
Construcción y mantenimiento de las aulas	X	X	X	X	X
Compra de materiales	X	X	X	X	X
Asignación de presupuesto	X	X			
Liquidación de presupuesto	X				

Fuente: Creación propia en base de entrevistas y documentos.

Existen en el país 195 planteles educativos sostenidos por los municipios, que representan menos del 1% de todas las escuelas del país (**Gráfico 19**). Lo paradójico es que la mayoría de estas escuelas municipales fueron creadas antes de los años 70, cuando el sistema educativo estaba descentralizado. Con el “boom” petrolero, el sistema educativo se centralizó, pero algunas escuelas permanecieron bajo administraciones municipales. Los municipios de Quito y Guayaquil han hecho importantes esfuerzos para mejorar la calidad y gestión de sus escuelas (**Recuadro 8**).

En el nivel provincial, el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) ha liderado una iniciativa innovadora al solicitar de forma conjunta (22 provincias), la autoridad de los gobiernos provinciales sobre: 1) construcción y mantenimiento de infraestructura, 2) provisión de materiales y 3) administración del Programa de Alimentación Escolar. Se espera que esta estrategia conjunta produzca una respuesta positiva del Gobierno central y que sea posible la adjudicación de las competencias solicitadas.

### Recuadro 8. Avances y desafíos en la educación descentralizada

#### Quito

*“Que el colegio fiscal femenino de Quito, el 24 de Mayo, quiera volverse municipal, es muy decididor. Se trata de un colegio símbolo de la educación fiscal, un colegio, por lo demás, que parecería haberse escapado de la mediocridad reinante en los planteles estatales. Pero, a pesar de eso, quiere cambiar de patrono, y tanto sus autoridades como sus asambleas de docentes lo han solicitado con insistencia al Municipio de Quito”. Revista Dinero, 2004.*

Las escuelas municipales de Quito son ejemplos de administración educativa descentralizada. Constituyen las únicas escuelas públicas en el Ecuador que tienen la Certificación Internacional de Calidad ISO-9000, que, aunque no constituye la mejor forma de medir calidad de la gestión educativa, les exige desarrollar procesos de mejoramiento continuo en términos de administración y evaluación. Como resultado se ha alcanzado el incremento del rendimiento estudiantil y el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

El Sistema Municipal de Educación también realiza encuestas a sus USUARIOS (familias, estudiantes, comunidad educativa) para medir los niveles de satisfacción. Las encuestas son realizadas en el proceso de matrícula, durante la prestación del servicio y en el proceso de promoción y egresos.

Gracias a los excelentes resultados reconocidos por la ciudadanía, la demanda de cupos estudiantiles se incrementa. Por eso el gobierno local exige con mayor insistencia al Gobierno Nacional la transferencia de recursos económicos que le conciernen según la Constitución. Es importante destacar que el Sistema Metropolitano de Educación está integrado por 41 centros educativos y llega sólo al 5% de la población de Quito.

#### Guayaquil

El Municipio de Guayaquil asigna una parte importante de su presupuesto para la inversión en el capital humano. El fortalecimiento educativo es una de sus prioridades, por lo que ha creado los programas Más Libros y Más Tecnología como iniciativas que complementan los esfuerzos gubernamentales para el desarrollo integral de los centros educativos pertenecientes a la municipalidad. El objetivo del primer programa es distribuir textos escolares gratuitos de las áreas de Lenguaje, Matemática y Entorno Social y Natural de primero a séptimo año de educación básica a los niños y niñas de las escuelas fiscales, fiscomisionales, municipales e interculturales de las zonas urbanas y rurales del cantón Guayaquil y capacitar a los maestros en el uso de los textos y su aplicación en el aula. En el año 2005, la entrega de textos benefició a 177.532 alumnos. En el 2006 este beneficio llegó a cerca de 195.000. Más Tecnología tiene como objetivo mejorar la calidad de la educación, a través del uso de nuevas herramientas pedagógicas y de tecnología aplicadas a la educación.

La provincia de Pichincha también promueve tecnologías en educación con su programa Edefuturo. Estos ejemplos demuestran que existen iniciativas importantes para compartir la responsabilidad educativa.

Las experiencias aquí relatadas y que son lideradas por algunos gobiernos seccionales, denotan el interés de expandir la descentralización educativa y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para formular y ejecutar políticas educativas locales. Se espera que la descentralización iniciada avance hacia aspectos más complejos que la administración de escuelas y la provisión de libros, como son los procesos de mejoramiento y evaluación de la calidad educativa.

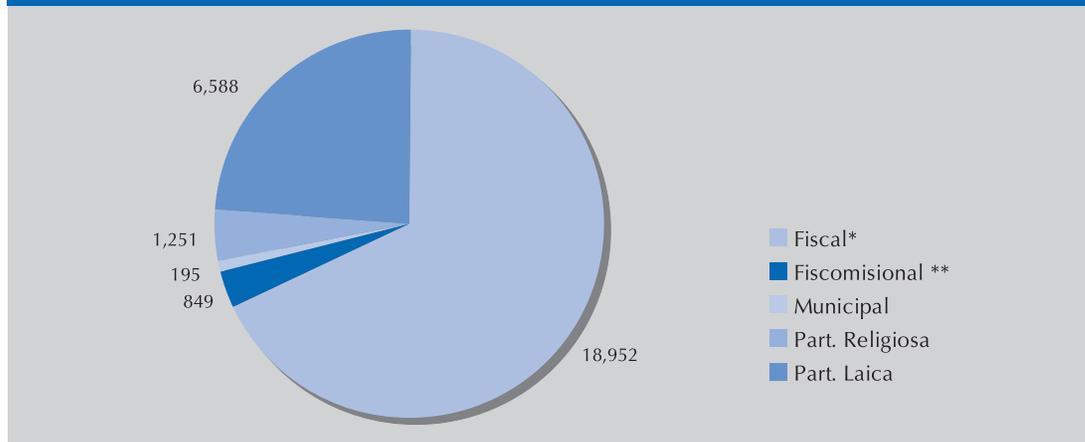
Fuente: Creación propia en base de entrevistas y documentos.

### Planteles según tipo de administración, 2002-2003

Fuente: Sistema SINEC, 2002 – 2003.

\* Fiscal se refiere a escuelas financiadas y manejadas por el Estado  
\*\* Fiscomisional se refiere a escuelas financiadas por el Estado y manejadas por la Iglesia católica

Gráfico 19



A pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos locales, el nivel central en general no ha transferido el poder de decisión ni competencias a otros niveles. A esto se suma la fuerte oposición de la Unión Nacional de Educadores (UNE), quien, con el lema “municipalización es privatización”, ha desincentivado una mayor participación de los gobiernos locales, especialmente los pequeños, en la transferencia de competencias en educación. El hecho que los municipios no soliciten competencias también impide una mayor participación de los gobiernos locales.

#### ***El liderazgo necesario para guiar políticas educativas de largo plazo encuentra barreras en la inestabilidad política y los continuos cambios de administraciones.***

En el Ecuador se reemplaza, en promedio, un ministro(a) de Educación y Cultura cada 400 días. Esta dramática situación afecta a todos los niveles decisorios, pues a la escasa institucionalización de las políticas y procedimientos internos, se suma la pérdida de iniciativas prometedoras y de información, que obliga a reiniciar muchos procesos periódicamente. También contribuye a bajar la capacidad para liderar y ejecutar reformas educativas de largo plazo.

Por su parte, las organizaciones internacionales coadyuvan al problema con el diseño, el financiamiento y la ejecución de programas educativos sin desarrollar capacidades en el personal del ministerio o las escuelas. Asimismo, estos proyectos crean rivalidades entre funcionarios públicos y los

contratados por las organizaciones internacionales, lo cual repercute en la reducción de la capacidad institucional del MEC de liderar sus propias iniciativas.

La descentralización se entiende como un juego de suma cero, y no como “ganar ganar” donde todas las partes mejoran su situación porque pueden colaborar varios niveles de gobierno para incrementar los recursos disponibles para mejorar la educación. Un ejemplo es que hay municipios pequeños que contratan y pagan profesores. Esta medida ha generado el retiro de los profesores contratados por el MEC.

El ordenamiento de un sistema tan fragmentado y confuso, como es el MEC, no es tarea fácil. Requiere que el Gobierno central, los gobiernos locales, la sociedad civil y otros actores asuman nuevos liderazgos para participar en la formulación de acuerdos, que permitan definir el rumbo que tomará la educación y el papel que cada quien desempeñará.

El MEC, a mediados de 2006, propuso una agenda nacional para la educación ecuatoriana, consistente en un Plan Decenal de Educación, que recoge ocho políticas de Estado, entre las que se cuenta la universalización del primer año de educación básica, el aumento continuo de las inversiones en educación y el mejoramiento de la calidad con capacitación del profesorado. Para que esta propuesta se materialice, se necesita una amplia discusión que involucre la diversidad de actores vinculados con el sistema educativo.

## X. PASOS PARA EL FUTURO: HACIA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

Los problemas del sistema educativo ecuatoriano son estructurales en su mayoría. Las soluciones, por tanto, son de mediano y largo plazo, aunque algunas decisiones pueden formularse en la coyuntura, mediante esfuerzos conjuntos y sostenidos. Es clave que todos los actores y agentes educativos -y no sólo los docentes y los administradores del sistema- asuman sus responsabilidades. Para ello se sugieren las estrategias que vienen a continuación:

### *Aumentar la cobertura en la educación básica y el bachillerato.*

El Ecuador ha hecho avances importantes en la expansión de la educación básica. Los logros en cobertura son destacables. Se requiere, sin embargo, diseñar y ejecutar políticas educativas de largo plazo, creativas y factibles, para incluir a los que hoy quedan fuera del sistema, especialmente en la educación básica y en el bachillerato.

El Ministerio de Educación (MEC) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) deben asignar los recursos requeridos para garantizar el número de aulas y materiales para proveer a todos los niños de primero de básica de la infraestructura, los profesores, los textos y las políticas necesarias para garantizar una educación de calidad. Una campaña de sensibilización sobre la importancia de la educación inicial, de 0 a 5 años de edad, dirigida a los padres de familia, es necesaria. Las ventajas de enviar a sus hijos a las escuelas son numerosas en relación a las desventajas de no hacerlo.

Para aumentar la cobertura en los últimos años de educación básica y en el bachillerato es indispensable crear y ampliar sistemas ya existentes, que provean a los jóvenes oportunidades educativas flexibles, tales como programas de educación a distancia, en espacios radiales o clases durante los fines de semana. Esto permitirá su participación en actividades económicas y, a la vez concluir sus estudios.

### *Reconstruir el sistema de evaluación de logros de aprendizaje.*

El Ecuador dio un paso importante al evaluar sus logros de aprendizaje con la aplicación del modelo *Aprendo*. Al no haber continuado este proceso, el país tiene que llegar a un acuerdo sobre la necesidad de la medición, que no sólo se enfoque en logros académicos, sino también en el desarrollo de competencias y en otras dimensiones de la calidad educativa, como el buen trato, la adecuación de infraestructura y equipamiento, los textos escolares, la formación y actualización del profesorado, el

espacio y el tiempo escolares, los recursos audiovisuales, los materiales de biblioteca, los ordenadores o programas informáticos educativos, así como las condiciones laborales de los docentes, entre otros factores.

Un sistema diseñado como resultado de un consenso mínimo de estándares podría ayudar a medir el éxito de programas educativos y comparación de aprendizajes con otros países en la región y el mundo, y también brindar apoyos especiales a aquellas escuelas cuyos resultados evidencian esta necesidad.

### *Otorgar más incentivos y reconocimientos para el mejoramiento del desempeño de los profesores.*

Como en muchos países de América Latina, el tema de la docencia es complejo. Se sugiere acordar políticas de docencia en conjunto con la UNE, el MEC y la sociedad civil, las universidades y las familias, para evaluar el desempeño de los maestros, identificar incentivos para atraer y mantener a los mejores posibles dentro del sistema, y lograr su profesionalización continua.

Una estrategia, entre otras, podría ser la participación local de los padres de familia. Estudios recientes demuestran que existe una correlación positiva entre el número de visitas de los padres de familia y el nivel de aprendizaje de los niños. Con más participación familiar podría también disminuir el ausentismo de profesores, un problema recurrente en el Ecuador que, en la práctica, disminuye la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Además, es necesario el fortalecimiento de la formación continua de los docentes y la ejecución de programas en la dirección de la calidad, que permitan la experimentación y la innovación, y los cambios desde el aula mediante sistemas de investigación, planificación y evaluación.

### *Lograr más participación local y mejorar la gestión del sistema educativo.*

Los retos en educación son tan importantes que es urgente compartir las responsabilidades entre todos. El mejoramiento de la calidad de la educación no depende únicamente del Gobierno central y del MEC. La incorporación de otros actores que han estado ausentes del debate educativo, como las universidades y el sector privado es ineludible.

El creciente papel de los gobiernos locales -provinciales, municipales y parroquiales- demuestra que la educación mejora cuando hay más participación social. Las iniciativas de los gobiernos locales en

programas de dotación de libros y de equipos de computación, y el manejo total de escuelas, así lo demuestran. Sin embargo, sólo se logrará un sistema educativo de buen desempeño cuando se combine, de forma sinérgica, los ámbitos de centralización y descentralización en la toma de decisiones sobre la gestión educativa. Así, hay que fortalecer la capacidad del MEC para restituir el concepto público y el valor social de la educación, con una visión estratégica y metas de largo plazo, a la vez que incorporan modalidades descentralizadas en la gestión de las escuelas, el mejoramiento de los métodos de enseñanza y la innovación en las aulas de clases.

### **Acordar una agenda de políticas públicas para el futuro.**

El Ecuador necesita una agenda de políticas públicas orientadas a la inclusión; es decir, que permita a sus ciudadanos realizarse como seres humanos y participar activamente en democracia. Las políticas educativas deben brindar nuevas soluciones a problemas de siempre, como la falta de cobertura y calidad, pero además deben enfrentar los nuevos desafíos de un mundo cada vez más globalizado. Ya no basta asegurar que no haya analfabetos, sino que se debe lograr el alfabetismo digital y las otras competencias requeridas para insertarse en la sociedad del conocimiento.

Para ello, debemos alcanzar un amplio acuerdo de políticas públicas que permitan acordar qué sociedad queremos construir, así como los mecanismos para alcanzarla, con ello, si queremos la concreción del plan decenal de educación, este no puede ser una iniciativa exclusivamente estatal, sino de toda la sociedad ecuatoriana. Además de consensuadas, dichas políticas públicas tienen que ser integrales. Buenas políticas educativas son aquellas que, además de mejorar la educación, potencian la capacidad creativa y productiva de los individuos, así como su capacidad de participar y aportar para construir una verdadera democracia. Por tanto, necesitamos una agenda de políticas públicas que vinculen la educación, la salud, el empleo y la participación política, entre otras dimensiones.

Además, en una sociedad de tanta diversidad cultural, como la ecuatoriana, las políticas públicas deben promover el diálogo entre los diferentes grupos étnicos que conviven en nuestro país, y convertir así nuestra diversidad cultural y capital educativo en nuestra principal riqueza. La experiencia del movimiento indígena con la educación bilingüe ha desarrollado una visión pedagógica intercultural, que potencia el sistema educativo en la línea de la diversidad.

### **Reflexiones finales.**

Las deficientes calificaciones otorgadas al sistema educativo no deben desalentar. Se trata de un diagnóstico que delata responsabilidades compartidas, que permite establecer y mantener una dirección estratégica para decidir qué tipo de país se quiere y cómo la educación puede ayudarnos a construirlo.

La reforma de la educación requiere cambios estructurales. Para ello se necesitan consensos mínimos a nivel político, para así asegurar la gobernabilidad sobre la base de una representación democrática efectiva, que legitime el proceso o los procesos de cambio concertados.

Por eso, si bien este Informe ha enfatizado en una de las estrategias del desarrollo humano, a las que se ha adherido el Ecuador –la educación formal, especialmente básica y bachillerato-, no es menos cierto que la educación inicial, la educación especial, la educación a distancia, la educación intercultural bilingüe y la educación digital, entre otras, merecen igual tratamiento, porque en su conjunto coadyuvan al mejoramiento de la calidad de la vida y la satisfacción de las necesidades básicas.

Los retos son enormes. La priorización de las políticas educativas es una demanda nacional. Para ello es crucial aumentar las inversiones en la educación, hasta llegar, al menos, a un 6% del PIB en los próximos diez años; establecer programas de capacitación continua de los docentes en competencias pedagógicas y desempeños profesionales; así como sistemas de evaluación y rendición de cuentas dentro de programas de descentralización hacia los gobiernos locales, acompañados y supervisados por un Ministerio de Educación moderno y eficiente, en estrecha colaboración con la sociedad civil, sector privado, universidades, entre otros actores.

El Ecuador necesita con urgencia una educación de calidad con equidad, para superar los problemas del subdesarrollo ético, social, económico y político. Para lograrlo, y aunque son actores clave en su mejoramiento, la educación no puede ser dejada exclusivamente en manos de los profesores, los políticos o el Estado. Los pasos hacia el futuro corresponden a todos y todas, sin excepción. Sólo así lograremos que la educación nos ayude a convertirnos en un país desarrollado y con igualdad de oportunidades.

# ANEXO ESTADÍSTICO

## CONTEXTO

Cuadro A.1:	Indicadores sociales y económicos básicos de América Latina, 2002 - 2003.....	33
Gráfico A.1:	Tendencias del Índice de Desarrollo Humano en América Latina, 1995 y 2003.....	34
Cuadro A.2:	Indicadores económicos y sociales en el Ecuador, 1982 - 2001.....	34
Recuadro A.1:	Principales cambios en el sistema educativo del Ecuador, 1996 - 2005.....	35

## COBERTURA

Gráfico A.2:	Cobertura primaria en América Latina, 1985-2003.....	36
Cuadro A.3:	Tasas de matriculación en educación básica, según nivel y tipo de escuela, 2002 - 2003.....	36
Gráfico A.3:	Matrícula neta para primaria y secundaria por zona y región, 2001.....	36
Gráfico A.4:	Horas anuales de instrucción según el PIB per cápita, 2000.....	37
Cuadro A.4:	Variables que miden la preparación de un país para una economía globalizada, 2004.....	37

## EFICIENCIA

Gráfico A.5:	Tasas de repetición por año escolar, 2002 - 2003.....	38
Cuadro A.5:	Costos de la repetición en escuelas fiscales, 2002 - 2003.....	38

## LOGROS DE APRENDIZAJE

Gráfico A.6:	Porcentaje de estudiantes de séptimo año que domina cada una de las destrezas evaluadas en Matemática en <i>Aprendo</i> , 2000.....	39
Gráfico A.7:	Calificación promedio en Lenguaje y Comunicación, en <i>Aprendo</i> , 1996 y 2000 .....	39
Gráfico A.8:	Calificación promedio en Matemática, en <i>Aprendo</i> , 1996 y 2000.....	40

## EQUIDAD

Gráfico A.9:	Tasas de deserción en escuelas medias por región y género, 2002 - 2003.....	40
Gráfico A.10:	Tasas de no-promoción, escuelas bilingües e hispanas, 2002 - 2003.....	41
Gráfico A.11:	Diferencia en años de escolaridad entre el quintil más rico y el quintil más pobre para las personas entre 21 y 30 años, 1995 y 2000.....	41
Gráfico A.12:	Resultados de pruebas de Lenguaje de los cuartiles más pobres y los más ricos, 2004.....	42

## DOCENCIA

Gráfico A.13:	Porcentaje de maestros de educación primaria que cuentan con la formación mínima requerida, 2002-2003.....	42
---------------	--	----

## FINANCIAMIENTO

Gráfico A.14:	Gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno, 1991 - 2004.....	43
Gráfico A.15:	Gasto educativo como porcentaje del PIB, 1991-2002.....	43
Gráfico A.16:	Gasto público en educación por actividades, 2003 - 2005.....	44
Gráfico A.17:	Presupuesto por grupo y gasto, educación pre-primaria, primaria y media, 2005.....	44
Cuadro A.6:	Participación porcentual de la matrícula pública y privada en los diferentes niveles educativos, 1993 - 2003.....	44

<b>CUADRO RESUMEN</b> .....	45
-----------------------------	----

## CONTEXTO

**Cuadro A.1: Indicadores sociales y económicos básicos de América Latina, 2002 - 2003**

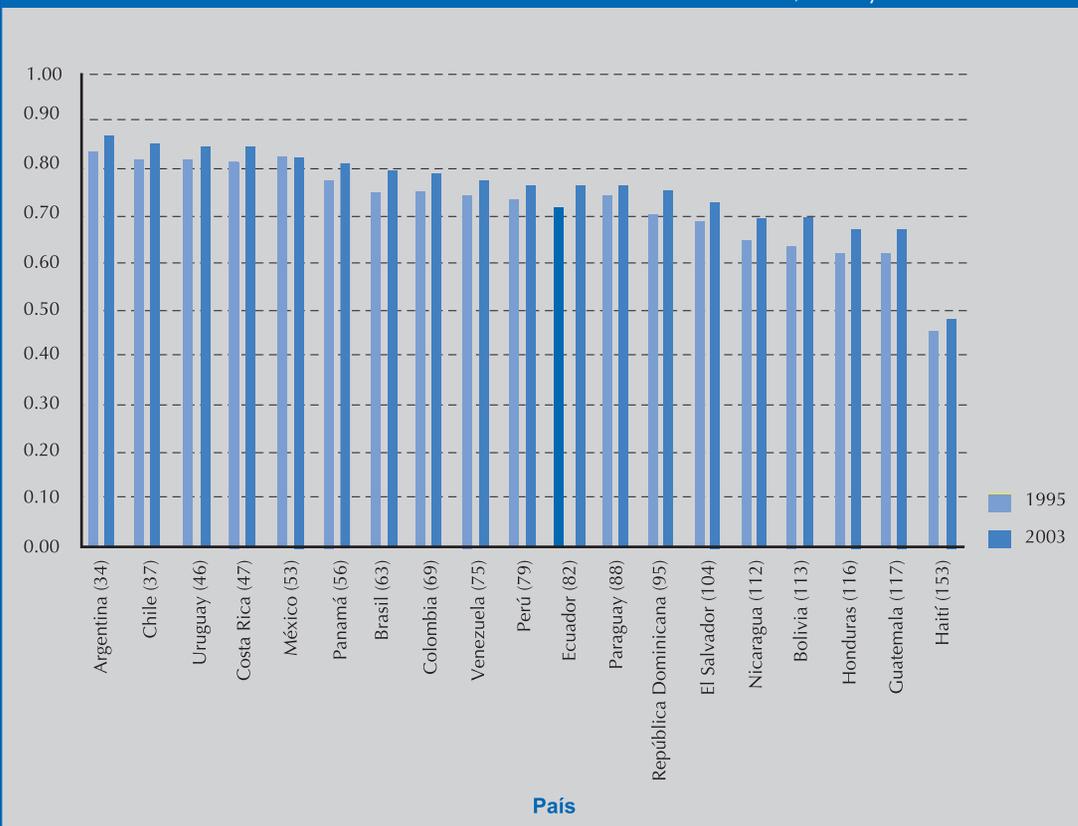
	Población (millones), 2003	Promedio anual de crecimiento de la población (%), 1975 - 2002	Población menor de 15 años (% del total), 2003	PNB per cápita (PPA), 2003	Expectativa de vida al nacer (años), 2003	Alfabetización (% edad 15+), 2002
Argentina	36.8	1.4	27.0	12,106	74.5	97.0
Bolivia	8.8	2.2	38.4	2,587	64.1	86.7
Brasil	176.6	1.8	27.5	7,790	68.7	86.4
Chile	15.8	1.5	26.9	10,274	76.4	95.7
Colombia	44.6	2.0	31.8	6,702	71.9	92.1
Costa Rica	4.0	2.6	29.8	9,606	78.6	95.8
Cuba	11.3	0.7	20.3	s/d	76.9	96.9
Ecuador	13.0	2.3	32.7	3,641	71.0	91.0
El Salvador	6.5	1.6	34.7	4,781	71.0	79.7
Guatemala	12.3	2.6	42.5	4,148	66.1	69.9
Haití	8.4	1.9	39.0	1,742	51.9	51.9
Honduras	7.0	3.0	40.8	2,665	66.1	80.0
Jamaica	2.6	1.0	29.7	4,104	75.8	87.6
México	102.3	2.0	32.3	9,168	73.6	90.5
Nicaragua	5.5	2.8	40.9	3,262	68.8	76.7
Panamá	3.0	2.1	30.0	6,854	75.0	92.3
Paraguay	5.6	2.9	38.4	4,684	71.0	91.6
Perú	27.1	2.1	33.0	5,260	70.0	85.0
Rep. Dominicana	8.7	2.0	32.0	6,823	67.1	84.4
Uruguay	3.4	0.7	24.4	8,280	75.4	97.7
Venezuela	25.7	2.5	32.2	4,919	73.9	93.1

Nota: El PNB per cápita se expresa en dólares internacionales corrientes (paridad del poder adquisitivo - PPA).  
s/d = sin datos

Fuentes: PREAL, 2005, Banco Mundial, World Development Indicators 2005; UNDP Human Development Report 2004.

## CONTEXTO

**Gráfico A.1: Tendencia del Índice de Desarrollo Humano en América Latina, 1995 y 2003**



**Nota:** El número a lado de cada país es su posición en el índice, 1 siendo el más desarrollado.  
**Fuente:** PNUD, 2004.

**Cuadro A.2: Indicadores económicos y sociales en el Ecuador, 1982 - 2001**

	1982	1990	2001
Población en millones de habitantes	8.0	9.6	12.1
Analfabetismo en porcentaje de la población con 15 años y más	16.5	11.7	9.0
Años de escolaridad de la población con más de 15 años	5.1	6.7	7.3
Mortalidad infantil por 1.000 niños	50.0	30.3	19.0
Porcentaje de viviendas con agua potable	31.9	38.2	47.9
Porcentaje de pobreza por necesidades básicas	s/d	s/d	61.3

**Nota:** s/d = sin datos

**Fuente:** INEC, Censo de Población y Vivienda, 1982, 1990 y 2001.

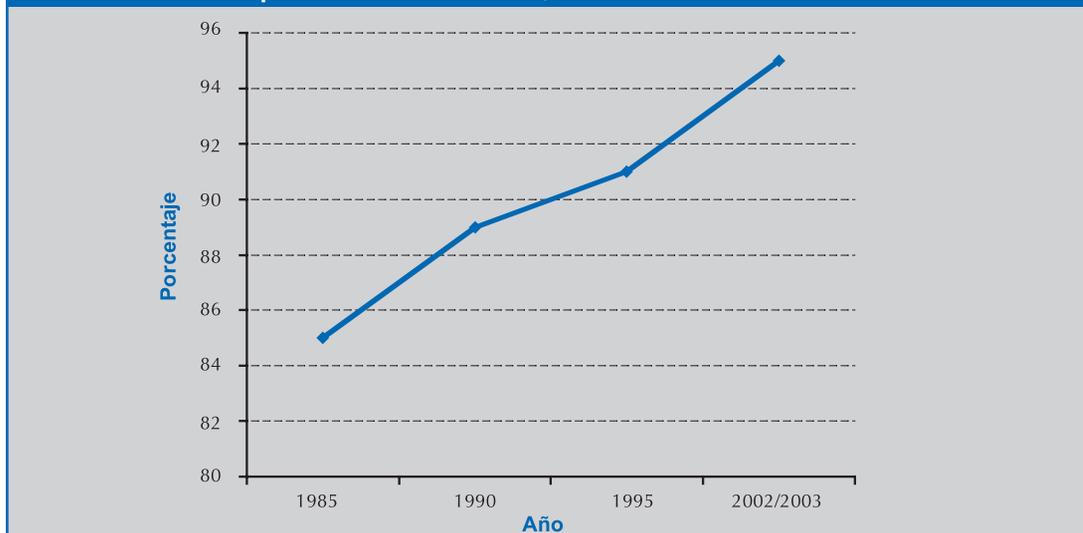
## CONTEXTO

Recuadro A.1: Principales cambios en el sistema educativo del Ecuador, 1996 - 2005	
Área	Cambio
Marco jurídico	La Constitución de 1998 establece la obligatoriedad de 10 años de educación; laica y gratuita. Aunque se firmó un acuerdo con el MEC, la Ley de Educación vigente no incluye esta cláusula. Un proyecto de ley que recoge el mandato constitucional lleva años en el Congreso sin aprobarse. El Código de la Niñez fue aprobado en el 2003, y establece la educación como una política básica de derechos de la niñez y la adolescencia.
Currículo	La Reforma Educativa Consensuada (1996) incluyó la última reforma curricular macro mediante un acuerdo ministerial. La reforma planteaba un modelo pedagógico más activo enfocado hacia el desarrollo de destrezas, y se establecieron, ejes transversales; ambiente, multi-culturalidad y valores. En el año 2002, se estableció la obligación de cada escuela tener un proyecto educativo para modificar el currículo nacional a sus necesidades locales. En 2002, se estableció mediante un acuerdo inter-ministerial (MEC, Ministerio de Bienestar Social e INNFA) por la primera vez un referente curricular para educación inicial (niños entre 1 y 5 años).
Docentes	Desde la Ley de Carrera Docente y la Ley de Escalafón, aprobadas en 1992, ha habido pocos cambios de profundidad en términos de docentes. En 1996, con la Reforma Educativa Consensuada, se estableció un acuerdo formal entre la UNE y el MEC para apoyarse en la capacitación de docentes. En 2002, se implementó un subsidio para profesores rurales como parte del programa "Escuelas Uni-docentes". En el 2004, El CONESUP asumió la responsabilidad de acreditar programas de formación docente en universidades.
Reorganización administrativa y descentralización	Redes Amigas (1998), un programa educativo, ha dado más autonomía a las escuelas rurales para manejar recursos y crear currículos flexibles. La Ley de Descentralización (1999) dio a los gobiernos seccionales la autorización de pedir competencias incluyendo responsabilidades educativas.
Sistema de evaluación	Se aplicó las pruebas nacionales <i>Aprendo</i> en 1996, 1997 y 2000. El Ecuador participó en la evaluación internacional del LLECE en 1999.
Infraestructura Escolar	PROMECED, fundado en 1992, se convirtió en Redes Amigas para contribuir en infraestructura en áreas rurales. Un componente del EB/PRODEC (1992-1999), un programa para mejorar educación en áreas urbanas marginales, fue el mejoramiento de infraestructura.
Participación y diálogo sobre educación	Primera Consulta Educación Siglo XXI (1992) Segunda Consulta Nacional (1996) Tercera Consulta Nacional (2004).

Fuente: *Elaboración propia en base a entrevistas.*

## COBERTURA

Gráfico A.2: Cobertura primaria en América Latina, 1985 - 2003



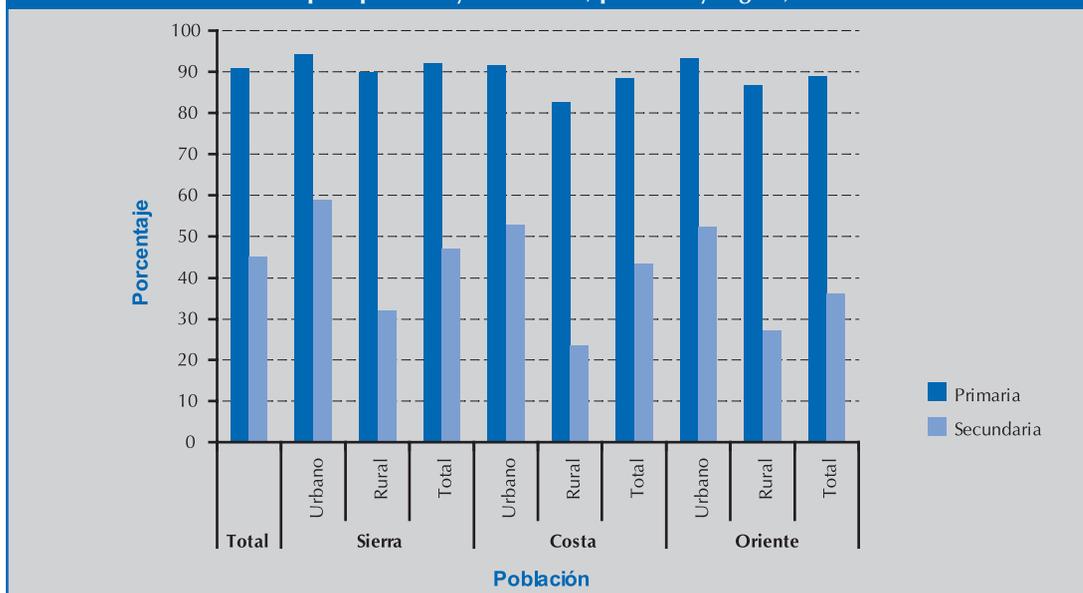
Fuente: PREAL, 2005.

Cuadro A.3: Tasas de matriculación en educación básica, según nivel y tipo de escuela, 2002 -2003

Nivel	Fiscal y Fisco Misional	Municipal	Privadas	Total alumnos (bruta)	Total alumnos (neta)	Total población	Tasa de matrícula neta
1ero básico				165.728		262.860	63%
2do a 7mo	1.491.712	13.089	482.664	1.987.465	1.576.687	1.693.383	93%
8vo a 10mo	709.042	3.539	271.278	561.775	533.868	825.143	65%
<b>Total</b>	<b>2.200.754</b>	<b>16.628</b>	<b>753.942</b>	<b>2.714.968</b>	<b>2.110.555</b>	<b>2.781.386</b>	<b>76%</b>

Fuente: SINEC 2002-2003, INEC 2001.

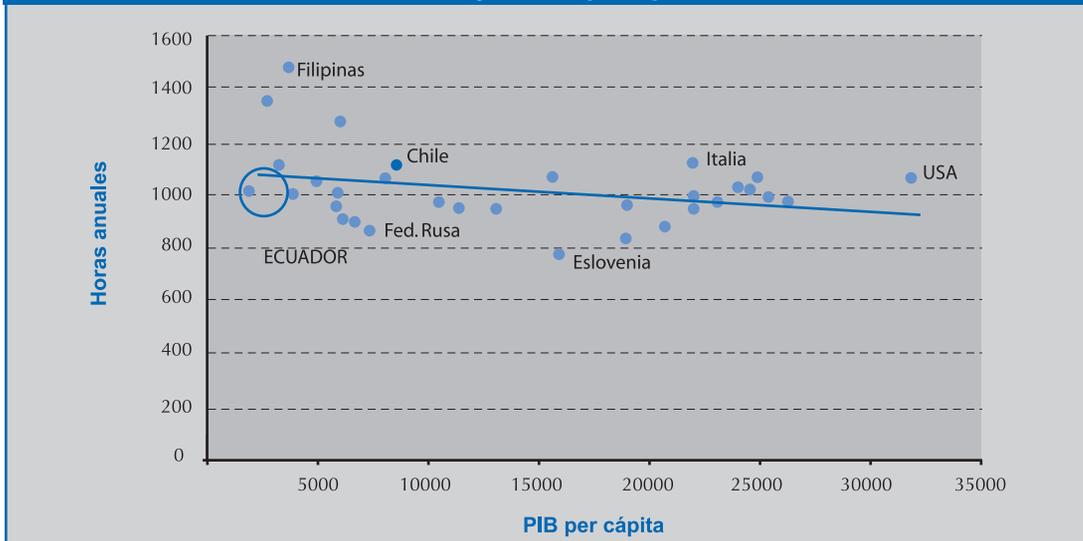
Gráfico A.3: Matrícula neta para primaria y secundaria, por zona y región, 2001



Fuente: SIISE, versión 3.5.

## COBERTURA

Gráfico A.4: Horas anuales de instrucción según el PIB per cápita, 2000



Fuente: Bellei, Cristian, "El Impacto la Reforma Educativa Chilena", 2003.

Cuadro A.4: Variables que mide la preparación de un país para una economía globalizada, 2004

País	KEI	Régimen incentivos económicos	Innovación	Educación	Infraestructura información
Hong Kong	8.04	8.59	6.94	7.62	9.02
Corea	8.02	6.55	9.18	7.62	8.75
Singapore	7.67	8.42	7.26	6.0	8.95
Taiwán	6.96	6.36	5.70	6.94	8.85
Chile	6.49	7.73	5.51	6.13	6.59
Uruguay	6.10	6.37	4.88	7.17	6.02
Argentina	5.24	1.79	6.15	7.49	5.53
Brasil	5.05	3.94	5.02	5.75	5.50
América Latina	4.10	3.87	3.30	4.50	4.73
Perú	3.90	3.65	2.74	4.71	4.50
Venezuela	3.82	1.82	4.33	4.27	4.85
Colombia	3.73	2.79	3.14	4.40	4.60
Bolivia	3.63	3.74	1.76	5.52	3.51
Ecuador	3.21	2.13	2.67	3.88	4.17
Paraguay	2.86	2.53	0.89	4.19	3.84

KEI: Knowledge Economic Index, que evalúa la preparación de los países en varios indicadores relevantes a la tecnología en una escala de 1 a 10.

Fuente: World Bank Institute.

## EFICIENCIA

**Gráfico A.5: Tasas de repetición por año escolar, 2002 - 2003**



Fuente: SINEC, 2002 - 2003.

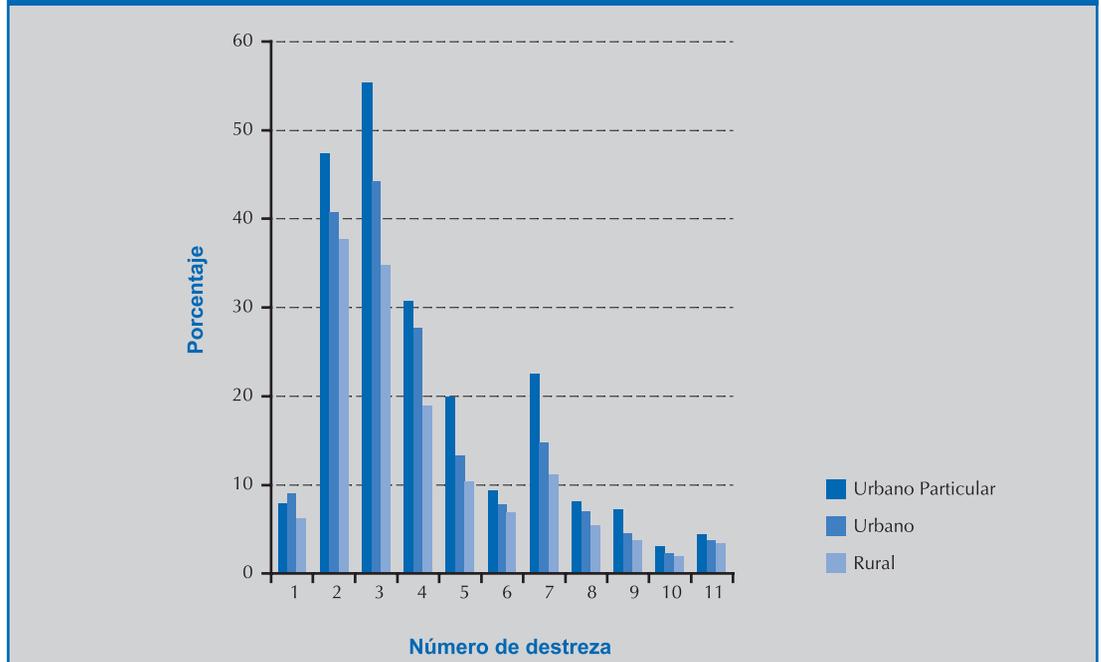
**Cuadro A.5: Costos de la repetición en escuelas fiscales, 2002 - 2003**

	Costo por alumno (USD)	Tasa de repetición	Número total de alumnos	Número de alumnos que repiten	Costo (USD)
Primaria	215	3.4%	1.419.522	48.264	\$10.376.760
Media	465	6.8%	654.967	44.407	\$20.649.255
TOTAL	-	-	-	-	\$31.026.015

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2003, SINEC, 2002 - 2003.

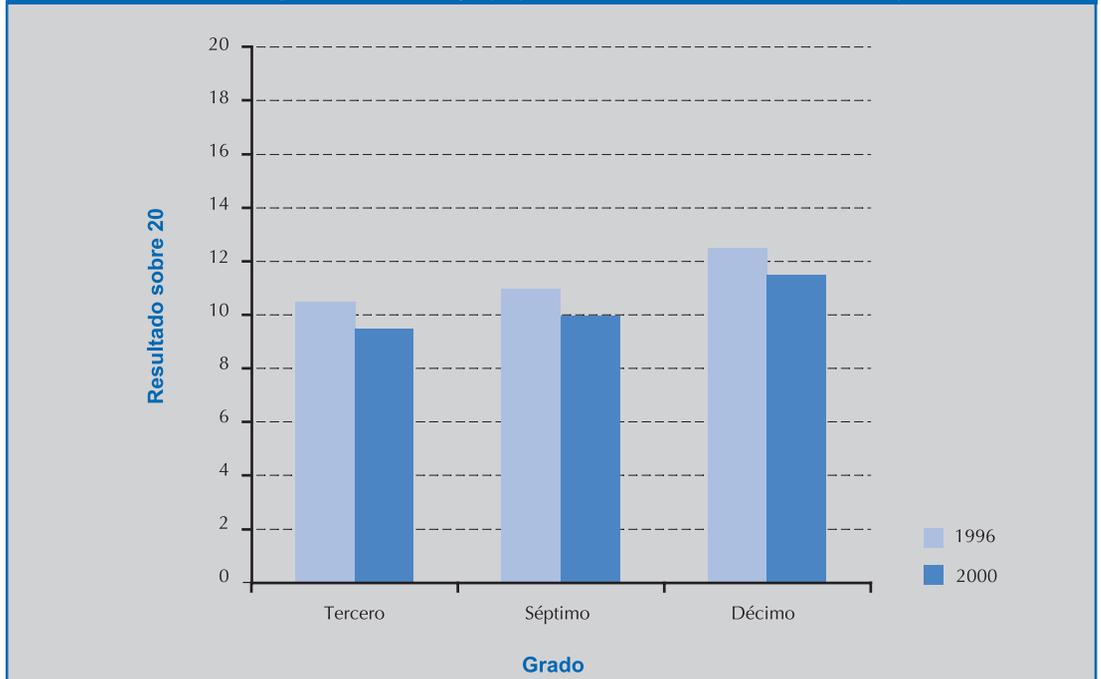
## LOGROS DE APRENDIZAJE

**Gráfico A.6: Porcentaje de estudiantes de séptimo año que domina cada una de las destrezas evaluadas en Matemática en Aprendo, 2000**



Fuente: EB/PRODEC, Informe Técnico del Desarrollo, validación y aplicación de las pruebas Aprendo, 1996 y 2000.

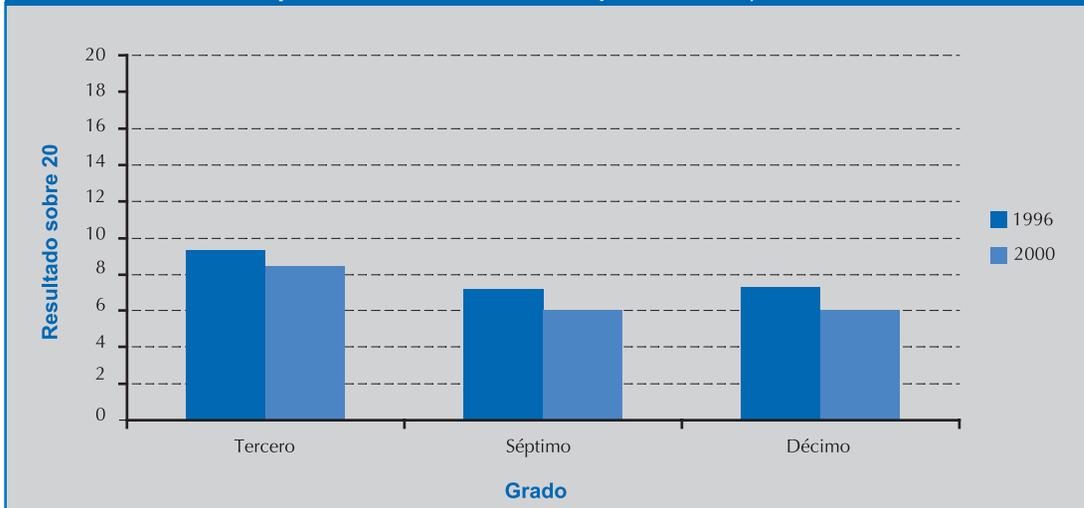
**Gráfico A.7: Calificación promedio en Lenguaje y Comunicación, en Aprendo, 1996 y 2000**



Fuente: EB/PRODEC, Informe Técnico del Desarrollo, validación y aplicación de las pruebas Aprendo, 1996 y 2000.

## LOGROS DE APRENDIZAJE

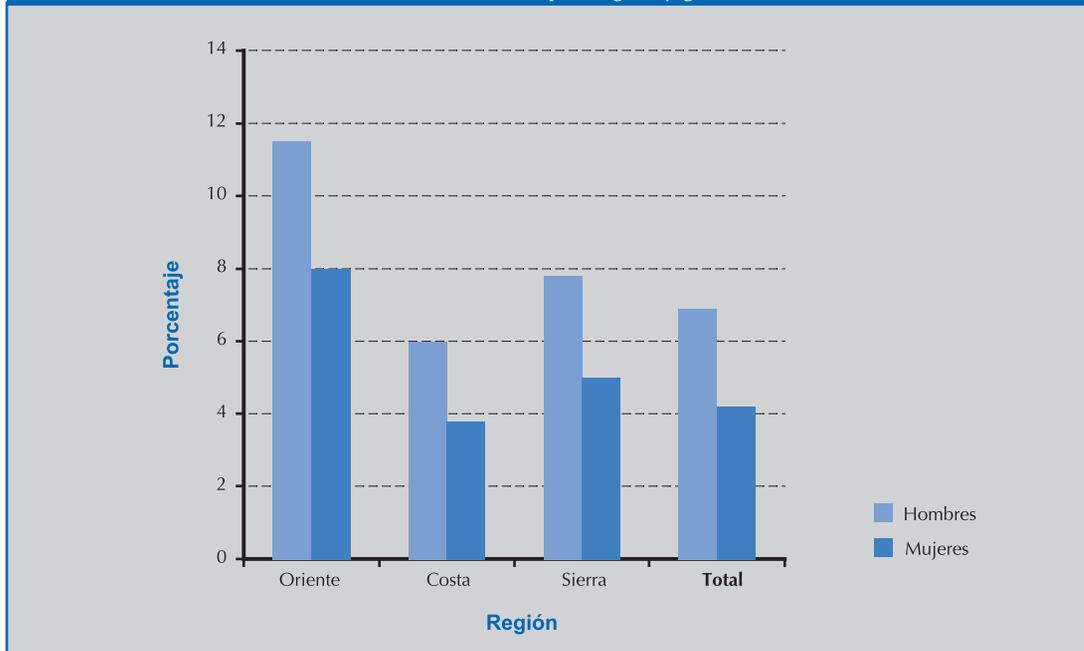
Gráfico A.8: Calificación promedio en Matemática, en *Aprendo*, 1996 y 2000.



Fuente: EB/PRODEC, Informe Técnico del Desarrollo, validación y aplicación de las pruebas *Aprendo*, 1996 y 2000.

## EQUIDAD

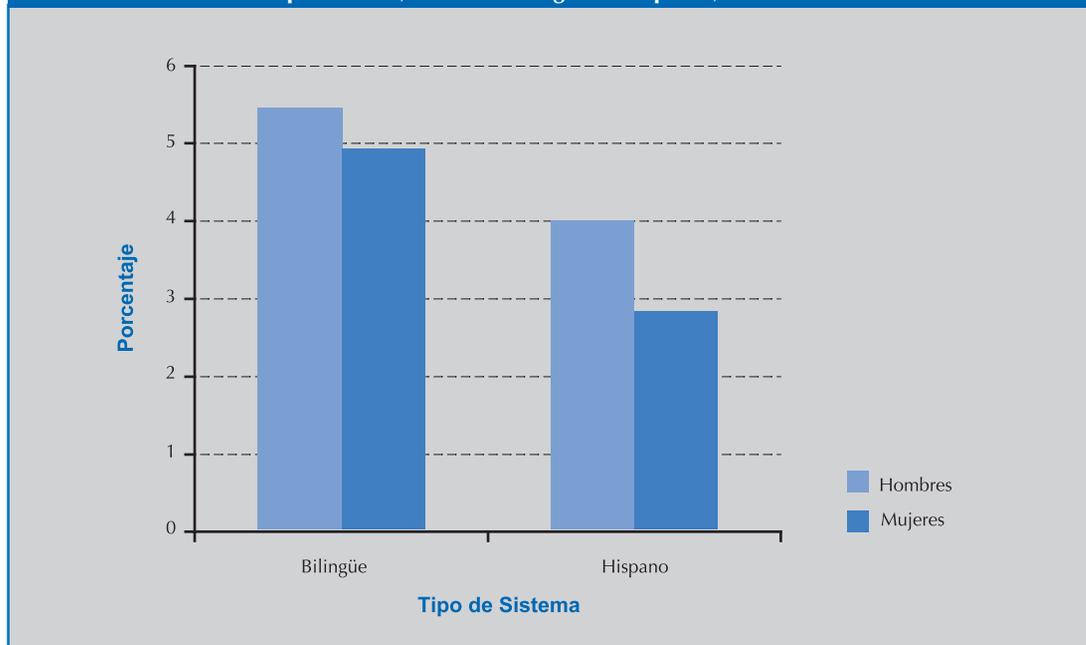
Gráfico A.9: Tasas de deserción en escuelas medias por región y género, 2002 - 2003



Fuente: SINEC, 2002 - 2003.

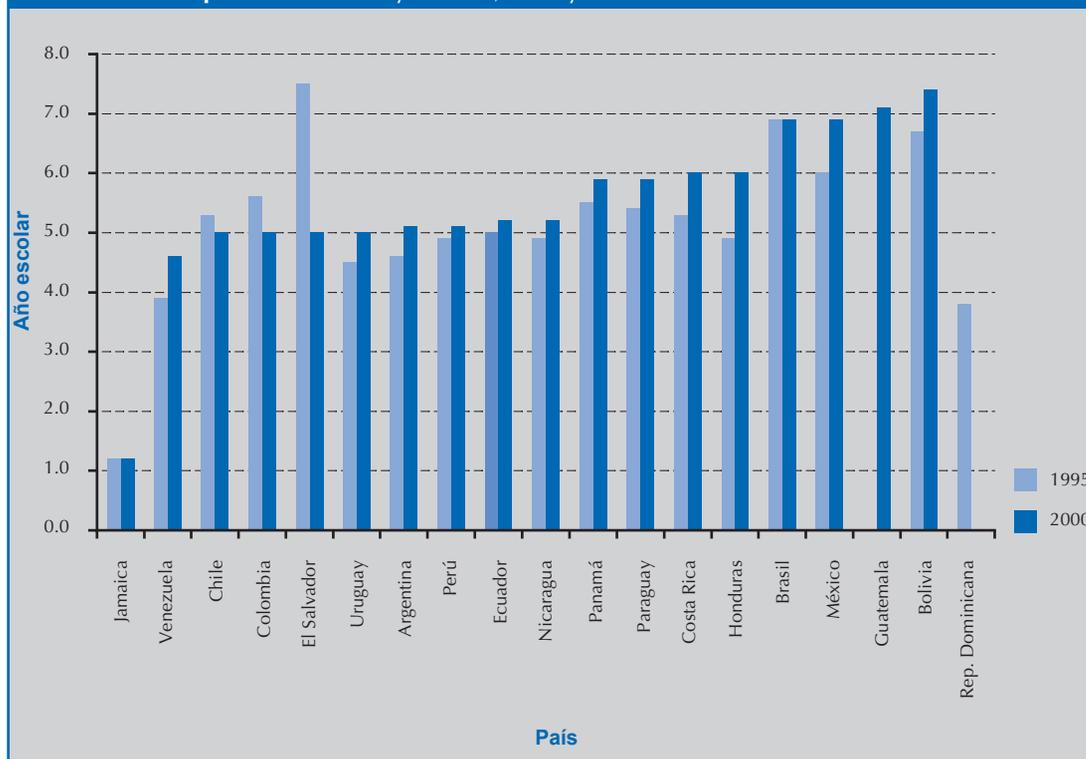
## EQUIDAD

Gráfico A.10: Tasas de no-promoción, escuelas bilingües e hispanas, 2002 - 2003



Fuente: SINEC, 2002 - 2003.

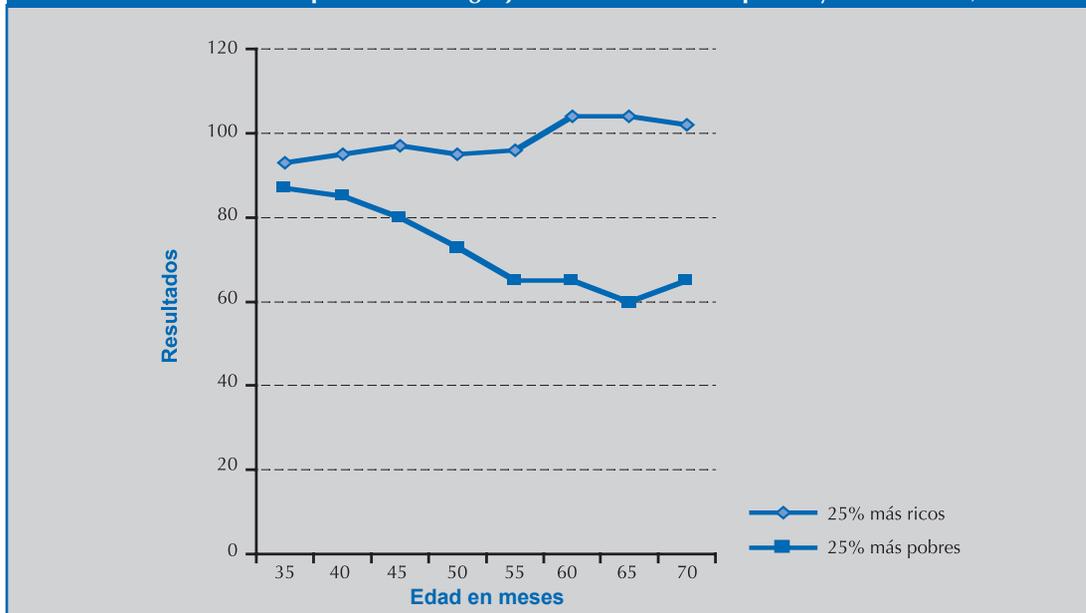
Gráfico A.11. Diferencia en años de escolaridad entre el quintil más rico y el quintil más pobre para las personas entre 21 y 30 años, 1995 y 2000



Fuente: PREAL, 2005.

## EQUIDAD

Gráfico A.12: Resultados de pruebas de Lenguaje de los cuartiles más pobres y los más ricos, 2004

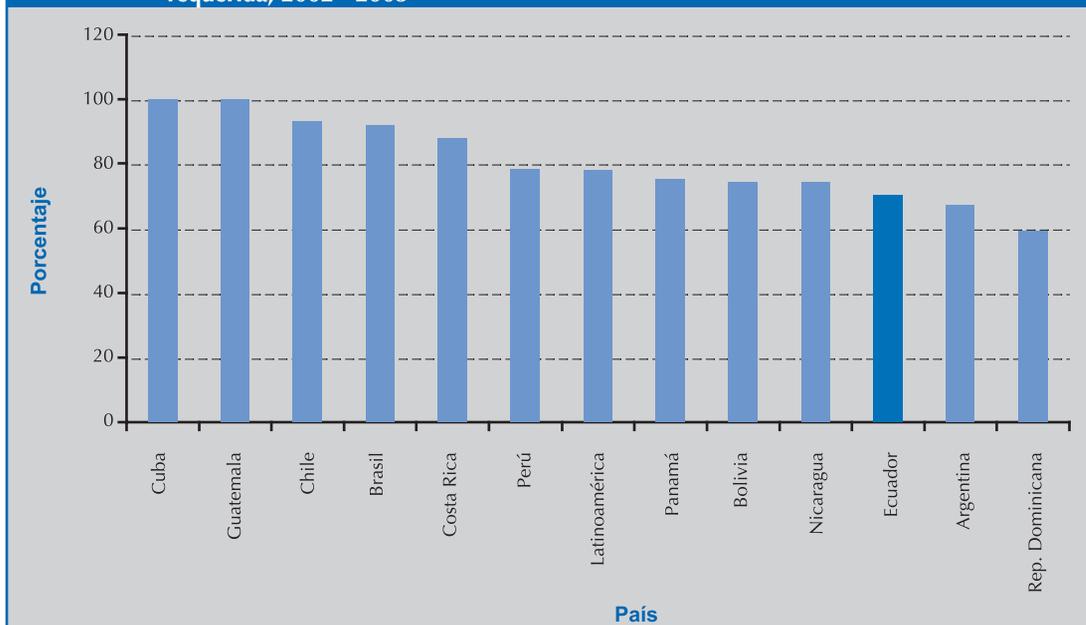


**Nota:** Los resultados, las notas promedio de una prueba de identificación de vocabulario, estandarizados con la norma internacional, son comparados con la edad del niño en meses.

**Fuente:** Informe del Banco Mundial, 2006, Paxson and Schady, 2005

## DOCENCIA

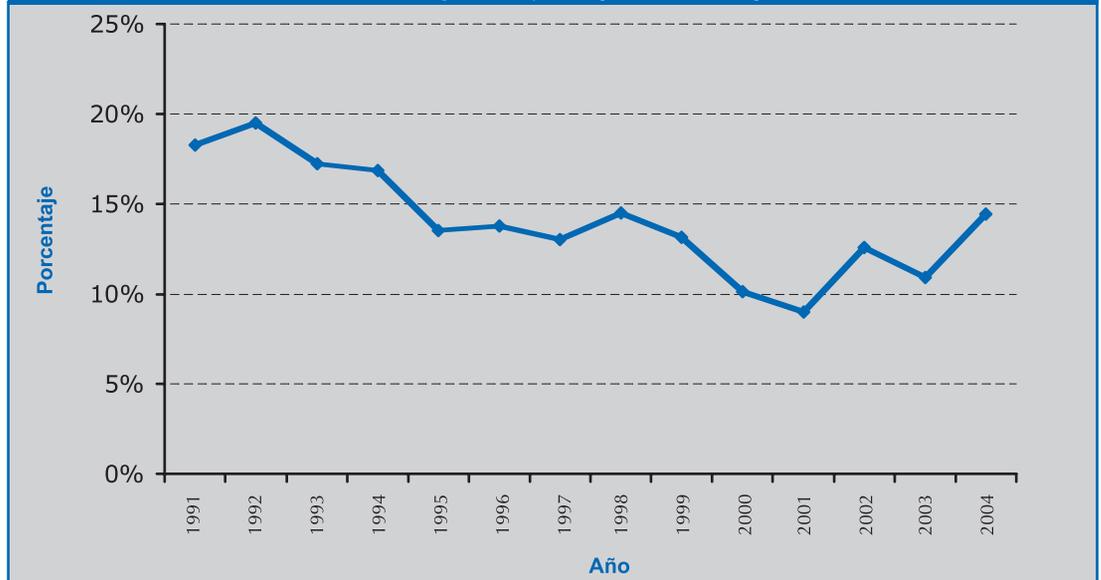
Gráfico A.13: Porcentaje de maestros de educación primaria que cuentan con la formación mínima requerida, 2002 - 2003



**Fuente:** PREAL, 2005.

## FINANCIAMIENTO

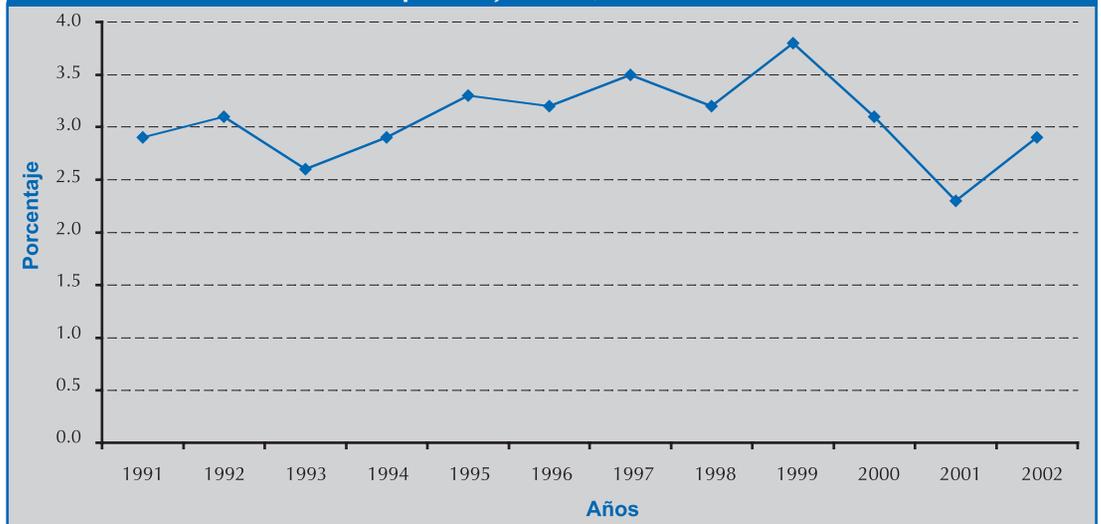
Gráfico A.14: Gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno, 1991 - 2004



**Nota:** El dato de 2003 es mayor del 8% reportado en el Informe de Progreso Educativo del PREAL, Cantidad Sin Calidad, porque se utilizaron datos nacionales. Estos tienen la ventaja de permitir una comparación entre varios años sin afectar el análisis de la tendencia general.

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, varios años.

Gráfico A.15. Gasto educativo como porcentaje del PIB, 1991 - 2002

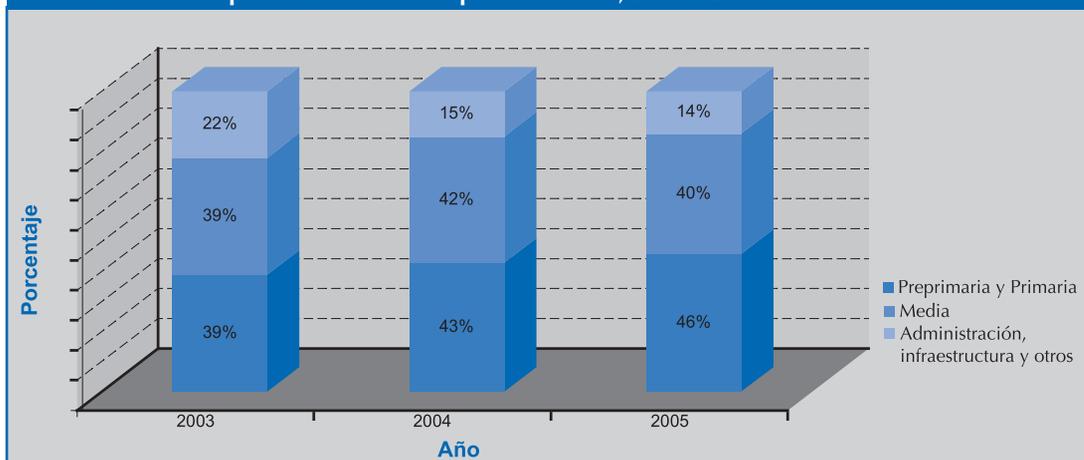


**Nota:** Las cifras para Ecuador provenientes de fuentes nacionales, muestran una mayor inversión en educación como porcentaje del PIB que las publicadas en fuentes internacionales. Este gráfico se basa en las cifras nacionales y tiene la ventaja de permitir una comparación entre varios años sin afectar de manera importante su posición en el ámbito internacional.

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2003.

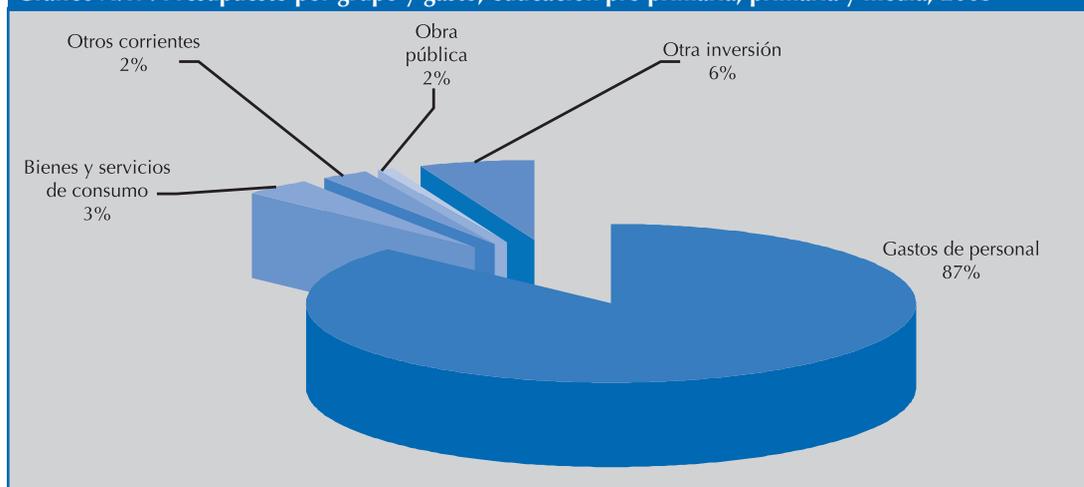
## FINANCIAMIENTO

**Gráfico A.16: Gasto público en educación por actividades, 2003 – 2005**



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal, 2005.

**Gráfico A.17. Presupuesto por grupo y gasto, educación pre-primaria, primaria y media, 2005**



**Nota:** Los gastos corrientes se refieren a los recursos necesarios para el normal funcionamiento del servicio (gastos de personal, y bienes y servicios de consumo), mientras que los gastos de inversión se refieren a los utilizados para incrementar y mantener el patrimonio físico del sistema.

Fuente: Observatorio de la Política Fiscal, 2005.

**Cuadro A.6: Participación porcentual de la matrícula pública y privada en los diferentes niveles educativos, 1993 – 2003**

NIVEL	1993 – 1994		2002 – 2003	
	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA
Preprimaria	60%	40%	43%	57%
Primaria	81%	19%	76%	24%
Media	73%	27%	72%	28%

Fuente: SINEC, varios años.

## CUADRO RESUMEN

Indicadores educativos de Ecuador, 2005	
PIB per cápita (US\$)	3.900
Población (millones)	13
Total de centros educativos	27.285
% de población adulta a partir de los 18 años	61%
Años promedio de escolaridad de la población	7,3
Años promedio de escolaridad de la fuerza laboral (25-59 años), 2002	10,1
% de la fuerza laboral con 12 años de educación, 2001	41,8
% de fuerza laboral con título universitario o técnico, 2001	23,8
Tasa de analfabetismo	9,0
Tasa de analfabetismo funcional	21,3
Esperanza de vida escolar	11,4
Tasa de matrícula neta de:	
Primaria	91%
Secundaria	45%
Superior	11%
Tasa de matrícula bruta de:	
Primaria	125%
Secundaria	65%
Superior	21%
% de población con primaria completa (12 años y más)	66,8%
% de población con secundaria completa (18 años y más)	22,6%
% de población que tiene terciaria completa (24 años y más)	18,1%
Alumnos que entran a la escuela y logran culminar el quinto grado	81%
Tasa de repetición en primaria	5,6%
Tasa de repetición en secundaria	9,1%
Años promedio completar la primaria	6,87%
Días de escolaridad por año	200
Horas de escolaridad por año en primaria	1.000
Horas de escolaridad por año en secundaria	1.100
Presupuesto público en educación, % de PIB, 2002	2,9%
Presupuesto público en educación, % del presupuesto del Estado, 2004	14 %
Presupuesto público por nivel educativo, 2006	
Educación primaria	46%
Educación secundaria	40%
Administración	15%
Gasto públicos según uso, 2005	
Renumeraciones	87%
Obras públicas	1%
Bienes y servicios	4%
Otras inversiones	6%
Gasto anual promedio de las familias en educación	s /d
% de maestros de primaria con el título requerido para enseñar en el nivel	60%
% de maestros de secundaria con el título requerido para enseñar en el nivel	70%

Salario mensual inicial de un maestro de primaria	US\$115
Salario mensual inicial de un maestro secundaria tiempo completo	US\$250
Total de alumnos por docente en básica	17
Mediana de Lenguaje en <i>Aprendo</i>	
Tercero	95
Séptimo	10
Décimo	11,5
Mediana de Matemática en <i>Aprendo</i>	
Tercero	8,4
Séptimo	6
Décimo	6
Años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo del quintil más pobre,1998	4,8
Años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo del quintil más rico,1998	11,4

**Fuente:** *Elaboración propia con base en fuentes citados en la bibliografía y otros cuadros y gráficos del documento.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Aracil, Adela García y Donald R. Winkler** (2004). "Educación y Etnicidad en el Ecuador". En Winkler, Donald y Santiago Cueto, eds. (2004). *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*. Washington, DC y Santiago, Chile: PREAL.
- Banco Mundial** (2006). *Equality and Development: World Bank Development Report 2006*. Washington DC. (Co-publicación con Oxford University Press.) —(2003). *Fiscal Study*. Capítulo Tres: "Pro-Poor Expenditures and Fiscal Space". Washington, DC.
- Bellei, Cristian** (2003). *El Impacto de las Reformas Educativas en Chile*. Santiago, Chile.
- Centro de Planificación y Estudios Sociales – CEPLAES** (2001). *Educación y Población Indígena y Afroecuatoriana en el Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Diario El Comercio**. 6 de abril 2006, "Eliminación de Aportes Voluntarios". Quito, Ecuador.  
— 4 de enero 2006. Educación. "Los IPED inauguran un nuevo modelo curricular en el 2006". Quito, Ecuador.  
— 23 de diciembre 2003, "El derecho a la educación". Quito, Ecuador .
- Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ecuador - DINEIB** (2004). *Indicadores de Logros de Aprendizaje Deseables para la Educación Básica*. Quito, Ecuador.
- Donoso, Rafael** (2004). "Asignación del Presupuesto en el Sector Educación" GTZ: Quito, Ecuador. (Disponible en <http://www.u4.no/themes/education/papers/presupuestoseducacion.pdf>).
- EB/PRODEC, Ministerio de Educación y Cultura** (2000). "Informe técnico del desarrollo, validación y aplicación de las pruebas Aprendo, 1996 y 2000". Quito, Ecuador.  
— (2000). "Informe técnico: Cuarto operativo nacional de medición de logros académicos". Quito, Ecuador.  
— (2000). "Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos". Quito, Ecuador.
- Frente Social-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE** (2004 y 2005). Versiones 3.5 y 4.0. Quito, Ecuador.
- Froemel, Juan Enrique** (1999). Presentación PowerPoint "Evaluación para una educación de calidad". Quito, Ecuador.
- Fundación Ecuador** (1996). *La crisis educativa, bases para un consenso*. Guayaquil, Ecuador.
- Grindle, Merilee** (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NJ (EE.UU.): Princeton University Press.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC** (2001). *Censo de Población y Vivienda 1982, 1990 y 2001*, Ecuador. Quito, Ecuador.
- Liang, Xiaoyan** (2004). "Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos". En PREAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Maestros en América Latina: Nuevas Perspectivas sobre su Formación y Desempeño*. Washington, DC y Santiago, Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador** (2003-2005). Cuadros varios sobre el Presupuesto General del Estado y su ejecución, presentados en la página web ([www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec)).
- Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador** (2002-2003). *Sistema Nacional de Estadísticas Educativas – SINEC*. Quito, Ecuador.
- Observatorio de la Política Fiscal** (2005). *Boletín de Educación*. Quito, Ecuador.
- Observatorio de la niñez** (2005). *Tasas de Educación*. Encuesta de Empleo (2004). Quito, Ecuador.
- Paxson, Cristina H., y Norbert Schady** (2005). "Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Role of Wealth, Health and Parently." Washington, DC: Banco Mundial (World Bank Policy Research Working Paper Series 3605).
- PNUD** (2004). Human Development Report. Indicadores varios disponibles en ([http://hdr.undp.org/reports/global/2003/pdf/hdr03\\_MDG\\_tables.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/pdf/hdr03_MDG_tables.pdf)).

**Ponce, Juan y Rob Vos** (2004). *Ecuador Public Expenditure Review 2004: Education*. Ecuador.

**PREAL** (2005). *Cantidad sin calidad*. Informe de progreso educativo en América Latina. Washington, DC.

**Reimers, Fernando** (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid, España: Ed. La Muralla.

**Revista Diners** (2004). "Hacia donde va la educación, va el país". Quito, Ecuador.

**Rogers, F. Halsey, José López-Caliz, Nancy Córdoba, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, and Karthik Muralidharan** (2004). "Teacher absence, incentives and service delivery in Ecuadorian primary education: Results from a new national survey". Washington, DC: Banco Mundial.

**Sistema Nacional de Estadísticas Educativas-SINEC** (2002 y 2003). Quito, Ecuador.

**SITEAL** (2006). "El analfabetismo funcional entre la población adulta de América Latina". Disponible en <http://www.siteal.iipe-oei.org/vistazo/index.asp>.

**Vegas, Emiliana, ed.** (2005). *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.

**Whitman, Gordon** (2004). "Red Pen, Blue Pen: The impact of education reform on classroom practice in Ecuador". Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador y Comisión Fulbright.

**World Bank Institute** (varios años). *Knowledge Economy Index*. Disponible en [www.worldbank.org/wbi](http://www.worldbank.org/wbi).



## PREAL

El PREAL es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Fue creado en 1995 con el objetivo de establecer una red amplia y operativa de actores a cargo de la promoción de la reforma educativa en los países de la región. Actualmente representa, en el concierto internacional, una importante voz independiente que persigue involucrar a líderes de la sociedad civil en tareas relacionadas con el diseño de políticas y el manejo de reformas educativas. La mayoría de las actividades de PREAL son desarrolladas por una red regional de centros de investigación y políticas públicas que trabajan en la promoción de la reforma educativa.

El PREAL contribuye al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación por medio de la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la búsqueda de acuerdos nacionales y apoyos de organizaciones de los sectores público y privado para perfeccionar la política educacional y los procesos de reforma y la identificación y difusión de innovaciones y mejores prácticas.

Las actividades de PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), la Tinker Foundation, el Banco Mundial, la GE Foundation y otros.



## Fundación Ecuador

Fundada de 1992, es una entidad privada sin fines de lucro que tiene como misión orientar y promover el diálogo entre ecuatorianos, conducente al mejoramiento de su calidad de vida; interactuar con instituciones nacionales e internacionales del sector público y privado; formular políticas económicas y sociales, proveer asistencia técnica y ejecutar proyectos y actividades de capacitación y formación profesional. Entre sus principales objetivos se encuentran investigar la realidad nacional y señalar alternativas de solución, habiendo priorizado su accionar a la educación, buscando el mejoramiento de su calidad y cobertura.



## Contrato Social por la Educación

Fundado en 2002, el Contrato es una alianza conformada por cerca de treinta organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, cuyo objetivo es la promoción de reformas educativas en el Ecuador desde la sociedad civil por la consolidación de una red amplia de reformadores, diseminación de información y presión sobre hacedores de políticas educativas para mejorar la calidad y cobertura del sistema educativo.



## Grupo FARO

Fundado en 2004, Grupo FARO es una organización no gubernamental cuya misión es la de apoyar a la sociedad civil, al sector empresarial y a las instituciones públicas para participar activamente en la propuesta, implementación y fiscalización de las políticas públicas locales y nacionales para lograr un Estado Ecuatoriano más eficiente, equitativo, incluyente y democrático. Entre los principales propósitos del Grupo FARO se encuentran contribuir con la consolidación de un sistema educativo eficaz, eficiente, equitativo y moderno que incorpore las prácticas educativas más exitosas y que prepare a la niñez y juventud ecuatorianas con los conocimientos, valores y actitudes necesarios para participar exitosamente en actividades productivas, ejercer una ciudadanía comprometida y activa y continuar aprendiendo durante toda la vida.



## Diálogo Interamericano

Destacado centro estadounidense de análisis político, comunicación e intercambio sobre temáticas relativas al continente americano, el Diálogo Interamericano convoca a connotados actores de los sectores público y privado de todo el continente a abordar las problemáticas y coyunturas hemisféricas de mayor significación.

El Diálogo Interamericano está compuesto por un centenar de distinguidas personalidades del ámbito político, empresarial, académico, periodístico y no gubernamental de las Américas. Once de ellos han ocupado la primera magistratura de sus países y cerca de 30 han ocupado cargos ministeriales.

La labor del Diálogo Interamericano apunta a generar nuevas ideas y propuestas de orden práctico y a transmitir las luego a los actores públicos y privados del continente. Asimismo, otorga a amplios sectores de América Latina y el Caribe la posibilidad de acceder al debate público interno de los Estados Unidos. El Diálogo Interamericano tiene sede en Washington y realiza actividades en todo el continente. Su Consejo Directivo está integrado mayoritariamente por representantes de América Latina y el Caribe, región de la cual también provienen más de la mitad de los integrantes y participantes en las demás iniciativas y comisiones de trabajo del Diálogo Interamericano.

Desde 1982, a través de sucesivos gobiernos republicanos y demócratas y de múltiples cambios en la conducción de los demás países del hemisferio, el Diálogo Interamericano viene aportando a definir los temas y alternativas de la agenda de las relaciones interamericanas.

## CINDE

La Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile, es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, constituida en 1968, con el propósito de crear una instancia académica independiente destinada a apoyar y facilitar la investigación interdisciplinaria y pluralista en torno a aspectos relevantes del desarrollo nacional e internacional. El CINDE se caracteriza por un estilo de trabajo descentralizado, apoyado en una amplia red de colaboradores externos, que se materializa por medio de proyectos de investigación, seminarios, talleres y grupos de estudio o de trabajo, con libertad de publicación en los diversos medios existentes. De esta manera, el CINDE constituye un lugar de encuentro, de intercambio de información y de debate entre profesionales y especialistas de distintas corrientes y ámbitos sociales, interesado también en promover el intercambio de experiencias internacionales.







**Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe**

Correo electrónico: [infopreal@preal.org](mailto:infopreal@preal.org)  
Internet: [www.preal.org](http://www.preal.org)



**Fundación Ecuador**

Carchi 704 y 9 de Octubre  
Guayaquil - Ecuador  
Tel.: 593 4 2296605  
Fax: 593 4 2289281  
Correo electrónico: [fecuado1@fe.org.ec](mailto:fecuado1@fe.org.ec)  
Internet: [www.fe.org.ec](http://www.fe.org.ec)



**Contrato Social por la Educación**

Av. Granda Centeno Oe5-12 y Sebastián Cedeño  
Quito – Ecuador  
Tel.: 593 2 2275972  
Correo electrónico: [info@contratosocialecuador.org.ec](mailto:info@contratosocialecuador.org.ec)  
Internet: [www.contratosocialecuador.org.ec](http://www.contratosocialecuador.org.ec)



**Grupo Faro**

Gregorio Bobadilla N38-88 y Granda Centeno  
Quito – Ecuador  
Tel.: 593 2 2456367  
Fax: 593 2 2264719  
Correo electrónico: [info@grupofaro.org](mailto:info@grupofaro.org)  
Internet: [www.grupofaro.org](http://www.grupofaro.org)



INTER-AMERICAN  
DIALOGUE

**Inter-American Dialogue**

1211 Connecticut Ave. NW, Suite 510  
Washington, D.C. 20036 USA  
Tel: 202 822 9002  
Fax: 202 822 9553

Correo electrónico: [iad@thedialogue.org](mailto:iad@thedialogue.org)  
Internet: [www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org)

**Corporación de Investigaciones para el Desarrollo**

Santa Magdalena 75, Piso 10, Oficina 1002  
Santiago, Chile  
Tel: 562 3344302  
Fax: 562 3344303

Correo electrónico: [infopreal@preal.org](mailto:infopreal@preal.org)  
Internet: [www.preal.org](http://www.preal.org)

