

La educación en el Ecuador 1980-2007

The education in Ecuador 1980-2007

Milton Luna Tamayo

Coordinador Nacional, Contrato Social por la Educación, Quito, Ecuador

Artículo recibido: 19/11/13; evaluado: 12/12/13 - 12/01/14; aceptado: 25/02/14

Resumen

Este artículo examina la situación de la educación ecuatoriana en un momento de transición de un modelo de Estado y de economía a otro en el marco de una larga y accidentada sucesión democrática. Fueron años que culminaron con la crisis nacional financiera y social más grave del siglo XX.

Desde los ochenta se debilitó paulatinamente el rol del Estado y se intentó sin mayor éxito afianzar el del mercado. De hecho ni murió el modelo desarrollista y el neoliberal nació incompleto.

Entre 1980 y el 2007 la educación, pero en forma particular la educación pública sufrió un proceso de estancamiento y retroceso en medio de iniciativas de reformas que finalmente fracasaron. La crisis económica y la inestabilidad política inviabilizaron propósitos de mejoramiento educativo que no encarnaron en actores sociales, políticos o productivos fuertes. La política pública y en particular la educativa experimentaron inconsistencia y debilidad impactando en una gestión inestable y desestructurada. Los agentes educativos se enfrentaron permanentemente por la carencia de recursos económicos y acuerdos.

En estos años de crisis se amasaron las propuestas y la voluntad política que de manera abierta y compleja se las comenzó a implementar desde el 2007 hasta el presente.

Palabras clave: Educación; Reformas; Crisis; Estado; Neoliberalismo.

Abstract

This article examines the situation of ecuadorian education in a time of transition from a State and economy models to another one in the frame of a long and troubled democratic succession. There have been years that ended up in the deepest social and financial crisis of the twenieth century.

Since the 80's the state's role has been slowly weakened and there have been attempts to promote market's role. As a matter of fact, neither has the "developist model" died nor the "neoliberal model" was born fully.

Between 1980 and 2007 education, particularly public education suffered a great halting and regression in the middle of reform initiatives that eventually failed. Economical crisis and political instability made difficult every improvement attempt of education that did not became part of strong social, political or productive actors. Public policies and particularly educative policies experienced inconsistency and weakness producing a non structured management. The educative agents faced permanently each other due to the lack of economic resources and agreements.

In these crisis years many proposals and a political will arose which have been implemented since 2007 and follows until current time.

Keywords: Education; Reforms; Crisis; State; Neoliberalism.

Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação

ISSN: 1681-5653

n.º 65/1 – 15/05/2014

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI-CAEU)

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI-CAEU)



1. ¿Del estatismo al neoliberalismo? El contexto

Desde 1980 al 2007 se vivió un conflictivo tránsito del modelo desarrollista y al neoliberal. Fue una fase de sucesión democrática de gobiernos elegidos en las urnas.

En la economía se mantuvo el telón de fondo de hace dos siglos: el esquema primario exportador. Hubo un esfuerzo por diversificar los productos de exportación. A más de los productos tradicionales como el banano, cacao y café, el país exportó fruta, flores, madera y camarón (Carrasco, 2011, p. 119). Desde los años 70 hasta segunda década de los años 2000, con altibajos, la presencia del petróleo fue determinante en el financiamiento del Estado. Incluso a inicios del siglo XXI su presencia recobró renovada presencia.

Al inicio de los años 80 el precio del petróleo decreció y la economía del país entró en crisis. Para compensar el elevado gasto público que se arrastra desde los 70, el Ecuador profundizó el endeudamiento externo. Los prestamistas a cambio de los recursos obligaron a los gobiernos a suscribir condicionamientos de política pública en los ámbitos económico y social. Fueron las llamadas “Cartas de Intención”. De esta manera, desde estos años se inició el tortuoso camino de aplicación de programas de estabilización y medidas de ajuste “sugeridas” por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Fueron políticas de corte neoliberal, que en mayor o menor medida, siguieron todos los gobiernos hasta los 2000, hasta el gobierno de Rafael Correa (2007), quien proclamó el cambio de modelo (Carvajal: 2001, p. 95).

Los ochenta fueron años estancamiento, crisis y retrocesos, al decir de la CEPAL fue la “década perdida” para América Latina y obviamente para el Ecuador.

La aplicación del neoliberalismo fue ambigua en tierras ecuatorianas. En América Latina este fue uno de los pocos países donde los programas privatizadores a gran escala no se llevaron a cabo, y donde la “modernización” del Estado y de la sociedad fueron programas que no tuvieron aplicaciones exitosas por el insuficiente compromiso político de las élites rentistas y por cierta resistencia de sectores contestatarios, entre ellos los maestros. De cualquier manera la aplicación ambigua del modelo debilitó al Estado poniéndolo más indefenso frente a los tradicionales grupos privados que siguieron haciendo uso de él. En la práctica hubo una relativa privatización del Estado.

La alta inestabilidad política de esta etapa (sobre todo desde mediados de los noventa¹), la carencia de objetivos nacionales de la mayoría de gobernantes, la arbitrariedad en el manejo de los limitados recursos públicos², la corporativización de la política, la desinstitucionalización del Estado, la inseguridad jurídica, el control del poder de diversas instancias estatales de parte de determinado grupo económico y político (Partido Social Cristiano)³ y la corrupción repercutieron negativamente en la economía, ahuyentaron la inversión extranjera y nacional y generaron depresiones de la reserva monetaria, la volatilización del tipo de cambio, aumento de las tasas de interés y la inflación. La liberalización de controles a la banca dio lugar

¹ Desde 1996 hasta el 2007 hubo ocho gobiernos

² La Planificación estatal sistemáticamente se debilita en la gestión estatal. Incluso desde 1992 desaparece la entidad planificadora del Estado.

³ Dirigido por el líder de derecha León Febres Cordero, presidente del Ecuador desde 1984 hasta 1988. Luego alcalde de la ciudad de Guayaquil desde 1992. Desde ese año hasta 2013 el socialcristianismo ha gobernado la alcaldía de esta ciudad (León Febres Cordero y luego Jaime Nebot)

a fines de los noventa e inicios del 2000 a la crisis financiera y económica más aguda del siglo XX⁴. (Acosta, 2004, p.240)

El modelo fue concentrador de la riqueza. Doscientas personas dominaron el sistema financiero y cinco bancos acumularon casi la mitad de las operaciones activas y pasivas. Los sectores financieros y los capitales especulativos en los noventa hicieron su agosto. Las familias ricas se volvieron más ricas y los índices de pobreza llegaron a niveles alarmantes: el 70% de la población nacional. (Acosta, et al, 2004, p.197)

El mayor peso de la economía ecuatoriana en las décadas de 1980 y 1990 fue la deuda externa. Esta no dejó de crecer en todos estos años. El pago de la deuda succionó recursos que no fueron al desarrollo ni a la gente.

En lo social el Ecuador experimentó cambios. En 1990 la población ecuatoriana era de 9. 648.189 personas. En el 2008 llegó a 13. 861.662. Hubo un intenso proceso de urbanización. Si en 1990 el 55% de personas vivía en las ciudades, en el 2000 vivían el 65%. Particularmente, Guayaquil y Quito se transformaron en grandes urbes que concentraron los recursos, la modernidad, los servicios y las más pujantes actividades económicas. Sin embargo ciudades intermedias como Cuenca, Ambato, Manta, Machala y otras experimentaron similares procesos de crecimiento. En todo caso, el campo, especialmente el serrano, fue el más perjudicado, concentrando los mayores niveles de atraso y de pobreza.

Las políticas de ajuste y el modelo neoliberal no hicieron sino polarizar la sociedad ecuatoriana. Se agigantaron las brechas sociales. Los sectores ricos se volvieron más ricos y el número de pobres se multiplicó. La clase media se empobreció de manera sensible. Para 1997 el 70% de la población ecuatoriana era pobre. En 1995 dos de cada tres personas que vivían en el campo eran pobres. En la sierra rural, el 76 % de la niñez era pobre (Acosta, 2004, p. 196). Esta situación se modificó en los 2000, y particularmente en el 2008 se experimentó una importante reversión de estos datos: la extrema pobreza se redujo al 7.7% y la pobreza urbana bajó al 23.2%.

Uno de los indicadores del nivel de vida de la gente es el salario mínimo donde no hubo mayores modificaciones en los últimos treinta años en términos de incremento. En 1980 dicho salario alcanzó los 160 dólares (Santos Alvite, 1987) mientras que en el 2008 llegó a los 200. Sin embargo este en 1997 bajó a 25 USD.

Respecto a los temas de empleo y subempleo no hubo variaciones mayores desde 1988. El desempleo en 1987 fue del 7.2%, en 1995 el 9.5% y el 2008 fue del 6.6%, y el subempleo fue del 47.2 % en 1994 y del 45% en el 2008.

En otras áreas sociales en los años 2000 hubo interesantes mejoras. Si en 1994 el 53% de niños ecuatorianos menores de cinco años sufrían de desnutrición aguda y crónica, en el 2002 bajó al 34% y el 2008 al 18%. La mortalidad de la niñez también bajó de 7.977 en el 2002 a 4.000 en el 2008. (Observatorio Derechos Niñez y Adolescencia, 2012).

⁴ Feriado bancario, cierre de bancos y la dolarización de la economía

Respecto a la participación y movilización social hubo importantes cambios entre 1988 y el 2008. A fines de los 80 todavía el movimiento obrero cumplía un rol protagónico. Su influencia decayó sensiblemente en la siguiente década. Su espacio fue llenado por el movimiento indígena que cumplió un papel de primer nivel hasta inicios de los dos mil, años en los que por diversas circunstancias ingresó en un proceso de atomización y crisis.

En los noventa junto al movimiento indígena, pero sin mayor capacidad de movilización de masas, pero con un importante paquete de propuestas, aparecieron movimientos de ciudadanos que influyeron de manera notable en las políticas públicas. Fueron el de las mujeres, de los ecologistas, de los derechos humanos y de la niñez.

En los años dos mil el deterioro de los viejos movimientos sociales y el descrédito de los espacios de representación política (partidos políticos), propició la acción directa de la ciudadanía frente al poder político gubernamental. La movilización urbana espontánea, cuyo núcleo fue la clase media, con características éticas, no violentas y estéticas, como la de los "forajidos" canalizó las expectativas políticas de una sociedad civil sin mayor organización ni representación política⁵.

Respecto al campo de la política el Ecuador entre 1980 hasta el 2007 experimentó cambios significativos. La incidencia de las medidas neoliberales debilitaron y desinstitucionalizaron el Estado con el consiguiente incremento de la corrupción y del manejo arbitrario del poder. La mayoría de mandatarios del periodo fueron enjuiciados por corrupción, fugaron del país o fueron encarcelados.

El desprestigio de los partidos políticos dejó a la sociedad sin mecanismos de representación. Los partidos y la política perdieron paulatinamente total legitimidad y respaldo. El movimiento "forajido" de abril del 2005 en referencia a este fenómeno acuñó la siguiente consigna: "Que se vayan todos".

Por sobre las permanentes decepciones políticas el pueblo ecuatoriano mantuvo su necesidad de cambio. Esto fue usado por algunos dirigentes y candidatos para conseguir respaldo popular. Varios de ellos alcanzaron el solio presidencial, pero por su incumplimiento con los ofrecimientos de campaña y por su mala gestión, a partir de 1996 fueron echados del poder inaugurando un periodo de alta inestabilidad política hasta el 2007.

La débil cultura política de la población y la pobreza de las masas repotenciaron formas clientelares de la política conduciendo a un fortalecimiento del populismo, al surgimiento de propuestas mesiánicas y a la tentación frecuente de "refundar" el país.

Las mayores demandas sociales y la incapacidad de la caja fiscal para afrontarlas, sumado a la inoperancia estatal para planificar el desarrollo, desembocaron en permanentes paros y en ingobernabilidad. Esta situación más los problemas de carencia de liderazgo y el descrédito de toda la institucionalidad fueron las dificultades políticas más serias del Ecuador de fines del siglo XX y de inicios del XXI.

Durante los 2000, el cansancio y rechazo popular de la vieja política, sumado a la esperanza y necesidad de cambio dieron lugar a la construcción de una propuesta de salida radical a la crisis: la

⁵ Forajidos se denominó a un movimiento de masas que se expresó particularmente en Quito entre marzo y abril del 2005 y que logró el derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez.

instalación de una Asamblea Constituyente. Tal aspiración cobró mayor fuerza a partir del derrocamiento de Lucio Gutiérrez en el 2005. Semejante anhelo fue sintonizado por Rafael Correa, quien a partir de su mandato iniciado en el 2007 asumió el delicado reto de cumplirlo.

2. Las políticas sociales y educativas en los 80 y 90

Los ochenta fueron años de retorno a la democracia y de transición desde la política cepalina a la neoliberal. En sus albores se siente todavía con fuerza la voluntad política a favor del rol protagónico del Estado, del nacionalismo y del discurso de justicia social. La política del presidente Jaime Roldós (1979-1981) expresada en la Plan Nacional de Desarrollo señalaba una preocupación por los pobres y buscaba un desarrollo económico sostenido. La reforma social estuvo inspirada en: "el humanismo, la afirmación nacional, democracia, paz y justicia social y desarrollo" para lo cual debía impulsarse varias reformas: "tributaria, administrativa, agraria, educativa y política" (Vos, 2002).

Fiel a las políticas educativas de los gobiernos precedentes, el presidente Osvaldo Hurtado dio continuidad a los esfuerzos para la disminución del analfabetismo. Su gobierno impulsó una importante campaña de alfabetización denominada "Jaime Roldós Aguilera" en homenaje al presidente recién fallecido. Además dio prioridad a la educación preescolar y a la educación básica de los nueve años. Aparecieron los temas de calidad educativa relacionados con una visión economicista en la perspectiva de la construcción de capital humano (Ossenbach, 1999).

El apoyo estatal a los pobres y al sector rural se expresó en el ámbito educativo en el impulso a la educación intercultural bilingüe, reivindicación promovida desde el interior de un movimiento indígena con mayor organización y exposición política desde mediados de los setenta.

La Ley de Educación de 1983 reconoció esta modalidad, hecho que fue ratificado por una reforma a la Constitución de 1979 en ese mismo año:

"Art. 27. En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano, como lengua de relación intercultural" (Ossenbach, 1999, p. 50).

La experiencia más importante de la educación intercultural bilingüe de esos años la desarrolló el Centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI) de la Pontificia Universidad Católica cuya cobertura abarcó en su mejor momento 724 centros educativos para adultos y 300 escuelas para niños. Tal experiencia cesó por presiones y tensiones internas del propio movimiento indígena y por la política gubernamental de desestímulo del gobierno de León Febres Cordero (Montaluisa, 2008).

A mediados de los ochenta se creó una instancia de gobierno político de las nacionalidades indígenas, la CONAIE, que entre otras iniciativas impulsó la gestación de la Dirección Intercultural Bilingüe con autonomía y dirección de las propias organizaciones indígenas. Así en el gobierno de Rodrigo Borja se confirmó la existencia de esta instancia y propuesta de educación para los pueblos y nacionalidades originarias del Ecuador (Montaluisa, et.al. 2008).

En 1985, en el gobierno de Febres Cordero, se produjo un viraje significativo en el Plan Nacional de Desarrollo. Este se elaboró bajo una perspectiva neoliberal. El plan social estuvo subordinado a los objetivos de crecimiento y equilibrio económico. En la práctica se aplicó una mixtura entre neoliberalismo y populismo que desató procesos inflacionarios.

El concepto de lo social quedó atrapado en la fórmula economicista de “crecer y repartir” y la política social se esbozó desde los marcos de “seguridad y orden”. El mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos pasó a segundo lugar.

En el ámbito educativo se apostó a un incremento de la matrícula primaria y el mejoramiento de la educación técnica media.

Desde 1988, en el gobierno de Rodrigo Borja, el esquema de apertura y liberalización se mantuvo, los programas de ajuste se aplicaron en términos de control del gasto, minidevaluaciones, reformas arancelaria y tributaria y flexibilización laboral. Sin embargo en lo social, se estableció un reposicionamiento de la responsabilidad del Estado. Se promovió la integralidad, coordinación y complementariedad entre las reformas políticas y sociales.

En el área educativa la principal acción fue la campaña de alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño”. También se impulsaron programas de Educación básica para adultos, capacitación básica al sector informal y la colación escolar. Cabe destacar la oficialización de la Dirección Nacional de la Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), en medio del primer levantamiento del movimiento indígena.

Desde 1992, con el gobierno de Sixto Durán Ballén, la propuesta neoliberal adquirió más potencia y concreción. El concepto de la política social se enmarcó en el asistencialismo y en la “focalización” hacia los más excluidos. En el ámbito educativo se iniciaron esfuerzos por consensuar una reforma curricular y se desataron procesos de descentralización sin mayor éxito. Se experimentó una desaceleración del ritmo de la cobertura educativa y un estancamiento de la matriculación del nivel primario. El papel del BID y del Banco Mundial fue cada vez más fuerte en el diseño y ejecución de varias políticas educativas, en desmedro del Ministerio de Educación.⁶ Parte del modelo fue también el fortalecimiento de las ONG en la ejecución de la política educativa. El retroceso del Estado también se reflejó en la disminución del financiamiento, hueco que fue cubierto por los préstamos y la deuda externa. En concordancia con la propuesta general, en educación la reforma apostó a la eficiencia en la gestión y la calidad educativa.

Desde 1996 en adelante el país experimentó la presión de varios factores: populismo político y económico, inestabilidad política al extremo, y baja dramática de los precios del petróleo que precipitó una crisis económica y financiera en todos los órdenes. La inversión educativa se desplomó, las políticas correspondieron a las fugaces iniciativas de ministros sin mayor duración en el cargo. Los programas de los Bancos dieron cierto nivel de continuidad a algunas políticas.

La respuesta a la aguda crisis de 1999 – 2000 fue el Plan Social de Emergencia concebido desde un enfoque de protección social. La consigna fue salvar a los más pobres. Se restituyó el Frente Social y en

⁶ Tiene continuidad el programa PROMECEB y se inicia el proyecto de “Desarrollo, eficiencia y calidad de la Educación Básica” (EB-PRODEC).

educación se impulsaron o crearon varios programas: Redes Amigas, Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes, Mejoramiento de Escuelas Interculturales Bilingües, Alimentación Escolar y Beca Escolar.

Desde el 2000 la economía ecuatoriana presentó síntomas de mejoramiento debido a cierta estabilidad generada por la dolarización, el aumento de los precios del petróleo, las remesas de los migrantes. Esta situación permitió una paulatina recuperación de la inversión social y educativa.

3. Avances y estancamiento de la educación 1980-2007

En 1980 el 16.5% de la población era analfabeta. En el 2001 se redujo al 9%. En 1982 el 53% de la población tenía educación primaria, en el 2001 se llegó a un 66, 8%. En 1982 el 13.8% de la población tenía educación secundaria, en el 2001 se llegó al 22.6%. En 1982 la tasa neta de escolarización en primaria era del 68,6%, en el 2001 avanzó al 90.1%. En 1950 la escolaridad promedio del era de 2.3 años, en el 2001 se llegó al 7.3. En el 2001, 18 de cada 100 ecuatorianos se matricularon en las universidades. (SINEC, SIISE, INEC).

El balance de estas décadas da cuenta de un esfuerzo sostenido por el acceso a la educación, llegándose a un nivel de estancamiento a mediados de los noventa y a un serio retroceso a fines de estos años producto de la severa crisis. Ciertamente en 1999 unos 483.851 niños y niñas no se matricularon por razones económicas. Cerca de 100.000 niños y niñas de 5 años de edad estaban excluidos del primer año de educación básica. De esta manera el censo del 2000 reportó que unos 746.019 niños y niñas no ingresaron a la educación básica. De todas formas, un 90% de los niños ecuatorianos acceden al segundo año de educación básica. Pero, a medida que avanzan el tiempo ese número se va desgranando. La deserción es muy alta. Así uno de cada tres niños no llega a completar los seis años de educación primaria. Uno de cada cinco niños abandonan la escuela en quinto de básica (cuarto grado) y tres de cada diez niños y niñas de séptimo de básica abandona la escuela. (Contrato Social, 2004)

3.1 Baja calidad de aprendizajes

Pero los problemas de la educación no sólo se refieren a acceso y permanencia, sino también a calidad. Estos tienen que ver con programas de estudio desactualizados y poco pertinentes, la mala formación y desmotivación de los maestros, carencia de material didáctico, infraestructura deficiente, poco acompañamiento familiar y la cada vez mayor influencia de la TV.

Debido a esto, hay altos niveles de repitencia, siendo quizá el más alarmante el que se produce en el segundo año de educación básica (primer grado) por el enorme impacto que se produce en el futuro de la persona, donde uno de cada diez niños repite el año. El tema de la calidad se refleja en las calificaciones que según las mediciones realizadas a fines de los noventa hay un promedio a nivel nacional de 8 sobre veinte en lenguaje y 7 sobre veinte en matemáticas (Ministerio Educación, 1999).

3.2 Reforma inconclusa

Un logro importante de mediados de los noventa fue el impulso de la Reforma Curricular Consensuada. Sin embargo, tal iniciativa, con el pasar de los años quedó en el papel, por lo que, en gran

parte del sistema público, persistieron los viejos esquemas pedagógicos, programas académicos, textos y material didáctico poco pertinentes y desactualizados. Paralelamente, los proyectos de "calidad educativa" y descentralización puestos en marcha con financiamiento externo del BID y del Banco Mundial (160.000 millones de dólares), se diluyeron en obras de infraestructura, capacitaciones sin continuidad, inestabilidad administrativa y en las tormentosas aguas de la política coyuntural y sindical, con un impacto mínimo en la calidad.

3.3 Docentes mal capacitados y desmotivados

Desde los años ochenta la carrera docente en el Ecuador fue en constante detrimento. La formación inicial sin relación a las necesidades del país y la casi ninguna de capacitación sistemática para los profesores en ejercicio llevó a la buena parte de ellos y ellas a un estancamiento profesional. Sumado a esto los bajos salarios⁷, falta de políticas de estímulos, evaluación y el pluriempleo, dieron lugar (con las excepciones del caso) a un grupo profesional desmotivado, mal formado y altamente propenso a las iniciativas reivindicacionistas impulsadas por el sindicato. Resultado: ningún cambio y detrimento de la calidad educativa.

3.4 Infraestructura y material didáctico

Investigaciones realizadas en el 2000 señalaron que la carencia de servicios básicos en las escuelas era alarmante. Así, 2 de cada 10 escuelas del país tenían electricidad; 1.6 de cada 10 no disponía de agua potable y 3 de cada 10 carecía de alcantarillado. El problema más grave se concentraba en las 6000 escuelas unidocentes: 50% no tenía luz, 98% no disponía de alcantarillado y el 97 % carecía de agua potable. (SIISE, 2000)

Respecto a dotación de textos y otros materiales didácticos el nivel de cobertura era muy limitado. En el año lectivo 1999-2000 de los 1'657.963 alumnos de las escuelas, solamente 356.837 recibieron textos escolares.

4. Algunas causas de los problemas educativos

Hay una compleja e interconectada red de causas que aportaron a la crisis de la educación ecuatoriana en estos años. Se destacan la sostenida desinversión en educación, la mala calidad del gasto, los periódicos conflictos docentes, la gran inestabilidad de la autoridad educativa, el debilitamiento del Ministerio de Educación, el modelo caduco del sistema educativo, la carencia de una legislación adecuada, la limitada participación social y el divorcio entre educación y economía, y educación y desarrollo.

⁷ Los docentes en el 2000 ganaban un promedio de 156 dólares mensuales. En el 2004 pasaron a ganar un promedio de 482 dólares mensuales (Contrato Social, 2005, p. 3)

4.2 Persistente desinversión hasta el 2000

Desde 1981, en el Gobierno de Jaime Roldós Aguilera, en que el presupuesto de educación alcanzó el más alto pico, con un 5.4 % del PIB, de manera persistente la inversión fue bajando durante las siguientes décadas, llegando a niveles dramáticos en el gobierno de Jamil Mahuad en plena crisis económica.

Cuadro 1
Inversión educativa en relación al PIB 1980 -2007

AÑO	PORCENTAJE DEL PIB
1981	5,4
1984	4,3
1987	5,4
1988	4
1992	2,3
1994	2,9
1996	2,9
1999	2,3
2000	1,7
2001	2,3
2002	2,9
2006	2,6
2007	3,0

Fuente: SIISE, Banco Central

En el 2000, la inversión en educación bruscamente se redujo al 1.7 % del PIB. De 629 millones de dólares asignados en 1998 se redujo en el 2000 a menos de la mitad, esto es a 292 millones.

Sin embargo, una modificación positiva se dio a partir del 2001 cuando el gasto en educación se elevó al 2.3 %, hasta llegar en el 2007 al 3 % del PIB.

4.3 Mala calidad del gasto educativo.

El problema de financiamiento educativo en estos años no solo respondió a insuficientes recursos, sino a que los pocos disponibles se los gastaba mal debido a varias circunstancias:

- El Ministerio de Educación no ejerció la rectoría de sus recursos económicos. El Ministerio de Economía era quien analizaba e integraba la pro forma sectorial. Esto impidió asignar recursos en base a criterios de gestión educativa.
- El Ministerio de Economía orientaba la pro forma de educación en concordancia con las políticas macroeconómicas y de estabilidad fiscal. En otras palabras, el presupuesto en educación no era expresión de las políticas y necesidades educativas.
- Asignación de recursos por parte del Ministerio de Economía en base al gasto histórico generaba distorsiones en la gestión educativa. El manejo de los recursos estaba abierto a decisiones discrecionales y político clientelares.
- Lo anterior derivó en una distribución inequitativa per capita alumno por provincia. Existían cantones que recibían 80 veces más recursos por alumno que otros.
- Falta de oportunidad en los desembolsos por parte del Ministerio de Economía, que provocaron los paros docentes y la ejecución defectuosa de los proyectos.

- A más del desembolso tardío por parte del Ministerio de Economía y Finanzas hubo una falta de capacidad técnica y gerencial del Ministerio de Educación que originó la incapacidad del gasto oportuno. En el 2004, hasta septiembre, en algunos programas de calidad educativa la ejecución era de cero. Sin embargo, desde el 2006 hubo un esfuerzo del Ministerio de Educación de cumplir con eficiencia.
- También persistieron problemas de inequidad en la distribución de los recursos humanos⁸, técnicos y financieros. El promedio nacional de inversión por alumno en el país en el 2006 era de 261, 28 dólares, pero hubo provincias como Galápagos que llegaban a 2.444.14 dólares. Sin embargo el promedio ocultaba mayores niveles de inequidad. Hubo cantones como Logroño en la provincia de Morona Santiago en la región Amazónica que tenía una inversión anual de 23.20 dólares o del cantón Libertad de la provincia del Guayas que tuvo 28.46 dólares. Quito, la capital de la república, recibió una inversión de 166.1 dólares también bajo el promedio nacional.

Cuadro 2
Inversión per cápita en educación primaria 2006. En dólares

Provincia	Inversión (en Dólares)	Inversión por Beneficiario
AZUAY	\$ 22.586.646,40	\$ 279,31
BOLIVAR	\$ 12.008.647,47	\$ 638,52
CAÑAR	\$ 10.978.367,75	\$ 426,81
CARCHI	\$ 8.424.643,44	\$ 410,76
COTOPAXI	\$ 16.541.859,57	\$ 438,87
CHIMBORAZO	\$ 20.627.210,01	\$ 589,89
EL ORO	\$ 18.993.610,92	\$ 275,89
ESMERALDAS	\$ 19.454.372,52	\$ 335,82
GUAYAS	\$ 59.100.715,31	\$ 146,25
IMBABURA	\$ 13.278.444,69	\$ 384,07
LOJA	\$ 29.086.453,67	\$ 491,06
LOS RÍOS	\$ 20.038.326,42	\$ 226,23
MANABÍ	\$ 43.033.420,88	\$ 259,90
MORONA SANTIAGO	\$ 4.674.810,94	\$ 409,46
NAPO	\$ 4.313.429,63	\$ 807,76
PASTAZA	\$ 3.701.562,69	\$ 666,35
PICHINCHA	\$ 51.024.196,95	\$ 179,25
TUNGURAHUA	\$ 14.336.958,11	\$ 297,19
ZAMORA CHINCHIPE	\$ 5.220.395,96	\$ 449,26
GALAPAGOS	\$ 4.712.370,88	\$ 2.444,18
SUCUMBIOS	\$ 5.052.012,66	\$ 293,72
ORELLANA	\$ 2.846.110,62	\$ 301,14
Promedio Nacional	-	\$ 261,28

Fuente: Cómo va la inversión social en Ecuador. 2006. UNICEF, Grupo Faro. 2007

⁸ Hubo cientos de escuelas cerradas en las zonas rurales debido a la pésima distribución de docentes en el país. Además esta mala distribución se agravó por la discrecionalidad de muchos profesores asignados a escuelas rurales que "escapan" de estas zonas hacia las ciudades llevándose consigo las partidas.

Cuadro 3
Inversión por persona en educación primaria (seis grados) 2006
Cantones de menor inversión respecto a su provincia en el Ecuador
dólares

Provincia	Cantón	Monto en dólares
Guayas	La Libertad	28.46
Azuay	Pucará	143.79
Bolívar	Las Naves	270.89
Cañar	La Troncal	260.42
Carchi	Espejo	303.63
Chimborazo	Chambo	320.61
Cotopaxi	La Maná	295.91
El Oro	Las Lajas	116.48
Esmeraldas	Muisne	120.39
Galápagos	San Cristóbal	1.065.01
Imbabura	Ibarra, Imbabura	321.02
Loja	Catamayo	334.77
Los Ríos	Mocahce	92.84
Manabí	Pedernales	75.04
Morona Santiago	Logroño	23.20
Napo	Quijos	529.44
Pichincha	Quito	166.01
Orellana	La Joya de los Sachas	250.07
Pastaza	Mera	341.45
Sucumbíos	Putumayo	178.36
Tungurahua	Ambato	250.27
Zamora Chinchipe	Chinchipe	379.04

Fuente: Cómo va, la inversión social en Ecuador en el 2006. UNICEF. Grupo Faro. 2007. Elaboración: Milton Luna.

- Sistema educativo atomizado, desarticulado y fragmentado con diversas ofertas educativas que tenían poca coordinación lo que dificultaba compartir metodologías, recursos humanos y técnicos.
- Incipientes sistemas de evaluación y rendición de cuentas de todos los integrantes del sistema: administrativos, docentes y directivos.
- Sistemático aumento en gasto corriente antes que en gasto en inversión en calidad educativa, lo que llevó a una suerte de "salarización" del presupuesto del Ministerio de Educación. Si en el 2003 se tenía un 11.6% del presupuesto destinado a inversión, en el 2005 este rubro se redujo a 5.6%. Gracias al aumento de inversión educativa de emergencia proveniente de los fondos petroleros hacia rubros como infraestructura educativa, textos escolares y eliminación de los "25 dólares de contribución voluntaria" esta tendencia salariente fue atenuada en los últimos años.
- Limitada participación ciudadana en la vigilancia de las políticas.

Conflictos docentes

Los paros de los maestros, siendo una expresión de la crisis del sistema, también se constituyeron en un factor más que la profundizó. En tal sentido, fue evidente que hubo un alto costo en la calidad de la educación pública y en los aprendizajes de los estudiantes por las largas y periódicas paralizaciones. Así mismo, estas medidas de hecho aportaron al desmoronamiento de la ya resquebrajada institucionalidad, al desprestigio político y aislamiento de la educación pública.

Varias fueron las causas que motivaron los paros de los maestros, siendo el tema salarial el más reiterado. Pero también las deficientes condiciones que rodearon al trabajo docente, la carencia de política salarial, estímulo y carrera docente. Otros factores fueron los intereses políticos del sindicato y el incumplimiento de los gobiernos de pagar a tiempo a los profesores.

Desde el retorno a la democracia en 1979 hubo casi un paro por año. Fueron rituales políticos liderados por el gremio docente UNE (Unión Nacional de Educadores), que la mayoría de veces tuvieron resultados satisfactorios para los afiliados, lo que redundó en el fortalecimiento del sindicato, que hasta los 2000 era el más grande del país.

Los paros arrancaron de las autoridades limitadas garantías para los maestros, pero no incidieron en transformaciones sustanciales del sistema ni en la anulación de las causas estructurales de la desatención al sector educativo. Más bien, el mayor rédito de las manifestaciones docentes fue capitalizado el partido político que dirige el sindicato.

Desmantelamiento del MEC e inestabilidad de las autoridades.

En los años ochenta y noventa el Ecuador vivió un proceso de transición. No murió el viejo Estado ni nació el nuevo. El viejo ministerio de educación, expresión de un sistema centralista, pesado, disfuncional, atomizado y desarticulado, siguió viviendo, en mucho, porque su debilidad era funcional a los tradicionales actores del sistema educativo, a las apetencias clientelares de los sucesivos partidos gobernantes del país e incluso a las necesidades de los financistas externos.

Ese Ministerio de Educación, desde los noventa sufrió los embates de procesos “modernizadores” sin brújula, que desmantelaron todas las estructuras, eficientes o no de la antigua maquinaria, sin lograr reemplazar con una nueva. La compra de renuncias aportó en esta dirección: se expulsó a los mejores cuadros. Con préstamos externos, se ensayaron “unidades ejecutoras” creando verdaderos ministerios paralelos, cuya presencia no hizo sino ayudar a la descomposición técnica y moral del sistema y a la reducción al mínimo la capacidad de gestión del aparato técnico.

La inestabilidad política del país, los sucesivos cambios de presidentes y ministros, con un promedio de un ministro por año, no permitió la construcción y sostenibilidad de políticas educativas de estado. Además, con las excepciones de rigor, algunos ministros/as llegaron a su fugaz mandato con su particular carpeta de ideas en la una mano y con el extinguidor de incendios, de paros, en la otra.

Pero el nuevo estado, que teóricamente aparecería tras las propuestas de descentralización y desconcentración no se concretó por incapacidad de varios actores internos, particularmente de los municipios.

Ciertamente, según la Constitución Política del Estado aprobada en 1998, nada impedía los procesos de transferencia de competencias educativas a los municipios o gobiernos locales. Sin embargo, desde el 2001 hasta el 2004, de los 217 municipios, solo 13 reclamaron para sí una que otra responsabilidad, algunas de ellas sin mayor importancia.

Pero más allá de los trámites formales de descentralización, hubo otros procesos destacables de algunos municipios y gobiernos provinciales que asumieron, ejecutaron y comprometieron importantes recursos en proyectos educativos, distribución gratuita de textos escolares, reapertura de escuelas o financiamiento de maestros. Pero este fue un movimiento relevante pero circunscrito a pocos gobiernos locales: Municipios de Guayaquil, Quito, Cuenca, Jama, Quinindé. Prefecturas de Pichincha, Azuay y Tungurahua, entre las más relevantes.

Carencia de una ley para el cambio.

Hasta el 2007 el Ecuador no logró ponerse de acuerdo en un proyecto de ley de educación que le permita amparar los procesos de cambio contemplados en la Constitución de 1998. Intereses corporativos y visiones radicalmente distintas respecto al futuro de la educación arrojaron más de veinte proyectos de ley, ninguno de ellos inspirados en un proyecto de país, en una visión de la educación como derecho humano.

Crecimiento de la escuela privada. Falta de apoyo y decisión política.

El deterioro de la educación pública incidió en el crecimiento de la oferta privada. Sectores altos y, sobre todo, cada vez más la clase media migró a la escuela privada. Una de las consecuencias de este hecho fue el aumento de la orfandad política de la educación pública, que cada vez fue vista como educación de mala calidad para los pobres. A su vez los movimientos sociales y políticos de los pobres, en estos años, además de sufrir fracturas internas, volcaron su preocupación por la política palaciega de coyuntura y no asumieron el tema educativo dentro de su agenda de prioridades.

Por su parte, la mayoría de las élites económicas y sus partidos políticos no alcanzaron a visualizar la importancia de la educación para sus negocios, para el incremento de la productividad. No obstante, la importancia de la educación apareció en la retórica: en el discurso todos decían que "la educación es importante", pero en la práctica no hubo la voluntad ni en la decisión política de apoyarla. Se suscribieron acuerdos, se elaboraron proclamas, se redactaron diagnósticos, se elaboraron proyectos. Pero, no hubo en los gobiernos ni en la sociedad la decisión de implementarlos. Esta, tal vez, fue la más importante de las dificultades que enfrentó la educación en el periodo.

Divorcio entre educación y desarrollo.

El desinterés estatal y social por la educación fue consecuencia de la carencia de un proyecto nacional de desarrollo humano que logre juntar política, economía y educación. Esto condujo a un divorcio entre educación y objetivos políticos y económicos del Estado, de las elites y de las bases sociales. Como consecuencia de esto la educación no sólo salió, en estas décadas, de la agenda del Estado, sino de las cámaras de la producción, de los partidos políticos y de algunas organizaciones sociales.

5. Movilización social por la educación

No todo fue negativo para la educación en el periodo analizado. Esfuerzos individuales y colectivos, inicialmente dispersos y luego grandes y robustos, ayudaron a crear condiciones para el cambio.

Los padres y madres de familia desde la esfera privada y sin mayor organización hicieron múltiples esfuerzos por la educación de sus hijos. Ante la carencia de un profesor, tizas o local, de sus bolsillos o con ayuda de los municipios o consejos provinciales, de las iglesias o de empresa privada pusieron a funcionar las escuelas.

Agencias de cooperación, ONG y voluntariado realizaron acciones cada vez más amplias por la recuperación de matrícula y por la calidad de la educación en zonas marginales. Desde inicios de los noventa hubo una movilización social y ciudadana por la educación. Se destacaron las Consultas Nacionales Siglo XXI. A inicios del 2000, amplios sectores del Estado y de la sociedad se organizaron para impulsar políticas de educativas a largo plazo. Esta movilización por la educación fue una relevante y temprana expresión de una ola de esperanza que hizo su aparición en el 2002⁹ y que marcó los siguientes años de la historia educativa del Ecuador.

Bibliografía

- ACOSTA, A., (2004) *Breve historia económica del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- ARCOS, C. y ESPINOSA B. (Eds.) (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito, Ecuador: FLACSO
- CARRASCO, A. , BELTRAN, P., PALACIOS, J. (2011) La economía ecuatoriana: 1950-2008 , En *Informe cero, Ecuador 1950-2010* (pp.119-152). Quito, Ecuador: Estado del País.
- CARVAJAL, F. (2011), Ecuador: la Evolución de su economía 1950-2008, En *Informe cero, Ecuador 1950-2010* (pp.95-104). Quito, Ecuador: Estado del País.
- CEVALLOS, C. (Eds.) (2004), *Análisis Situacional de la Juventud en el Ecuador 2004*, Banco Mundial, Civil Society Team
- CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN, (2002) *Agenda Básica*. Quito, Ecuador: Autor
- CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN, (2004), *Gobiernos Locales, Boletín, N. 2*. Quito, Ecuador: Autor
- CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN (2005), *Participación Ciudadana en Educación*, Boletín, N.3. Quito, Ecuador: Autor
- HURTADO, O. (1990) *Política democrática. Los últimos veinticinco años*, Tomo I. Quito, Ecuador: FESO-Corporación Editora Nacional.
- LUNA, M. & ASTORGA, A. (2011) Educación 1950-2010, En *Informe cero, Ecuador 1950-2010* (pp. 291-308). Quito, Ecuador: Estado del País.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, (1999) *Aprendo, Sistema Nacional de Logros Académicos*. Quito, Ecuador: Autor
- MONTALUISA, L. (2008), Trayectoria histórica de la educación intercultural bilingüe del Ecuador, En *Educación Intercultural Bilingüe y participación Social*. Quito, Ecuador: Care, Contrato Social por la Educación.
- MOYA, R. (2007), *Participación Social, Banca Multilateral y Educación Intercultural Bilingüe, Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito, Ecuador: Care.
- OBSERVATORIO DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2006), *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 2005*, Quito, Ecuador: Autor

⁹ En el 2002 se llevó a cabo una gran movilización por un acuerdo nacional por la Educación, que dio origen al movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación de gran incidencia en la política educativa en todos estos años.

- OBSERVATORIO DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, (2012). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Ecuador 1990-2011*. Quito, Ecuador: Autor.
- OSSENBACH, G. (1999), Políticas educativas en el Ecuador 1944-1983, En *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (EIAL)*, Vol. 10, N. 1
- SANTOS ALVITE, F. & MORA DUQUE, M. (1987) *Ecuador. Década de los 80*. Quito, Ecuador: Colegio de Economistas-Corporación Editora Nacional.
- SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR, (2000), *Censo del Magisterio fiscal*, Quito, Ecuador: Autor.
- SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR (2000), *Encuesta sobre la situación de las escuelas unidocentes*, Quito, Ecuador: Autor
- UNICEF & GRUPO FARO, (2007). *Cómo va, la inversión social en Ecuador en el 2006*. Quito, Ecuador: Autor
- VOS, R., LEÓN, M & RAMÍREZ, R.(2002) *Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002*, Quito, Ecuador: Instituto of Social Studies, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.
- YÁNEZ COSSÍO, C., La educación indígena en el Ecuador, Estudio introductorio.