

# Apuntes para una reflexión crítica de la política pública de educación actual en el Ecuador

## Notes for a critique of the current public policy education reflection in Ecuador

AUTORES

MSc. Raquel Victoria Jara Cobos  
Profesora  
Universidad Politécnica Salesiana  
Ecuador

Dr.C. Enrique Iñigo Bajos  
Profesor Titular, CEPES  
Universidad de La Habana, Cuba  
inigo@cepes.uh.cu

MSc. Ana Margarita Sosa Castillo  
Profesora Asistente, CEPES  
Universidad de La Habana, Cuba  
anam@cepes.uh.cu

### RESUMEN

Para tener una visión general sobre la política de educación actual en el Ecuador, se parte de algunos antecedentes sobre la educación hasta el 2006, fecha en la que se aprueba el plan decenal de educación 2006 - 2015.

El Presidente Rafael Correa inicia su primer periodo de gobierno en enero del 2007 y considera la educación como área prioritaria en el Plan de Desarrollo, con lo que da continuidad a las ocho políticas educativas, con la finalidad de fortalecer el desarrollo social, económico y cultural de la sociedad ecuatoriana. Las innovaciones y cambios que se experimentan en el Sistema Nacional de Educación son significativos, pues la aplicación de las políticas públicas de educación ha requerido la formulación de nuevas normativas, leyes y reglamentos, partiendo de la nueva constitución del 2008 y del Plan Nacional de Desarrollo.

A los cambios experimentados, urge incluir un proceso de seguimiento de proyectos y actividades para visualizar los elementos fundamentales de aplicación de la política pública.

**Palabras clave:** políticas públicas, políticas de educación, sistema nacional educativo, educación, proceso de seguimiento.

## ABSTRACT

To have a general vision about the actual educational policy in Ecuador, this work starts with prior information about the education until 2006, when the educational planning 2006-2015 was approved.

The President of Ecuador Rafael Correa started his first government period, in January 2007. The education is the strategic area in his National Developing Planning, in order to continue with the eight educational public policies to strengthen the social, economic and cultural development of the Ecuadorian society.

The National Educational System experiments innovations and shifts which are significant, since the application of eight educational public policies has required new laws and regulations from a new Constitution of 2008 and a National Development Planning.

It is urgent to include to the experimented shifts a monitoring process of projects and activities in order to visualize the basic elements of the application of the public policy.

**Key words:** Public policy, educational policy, national educational system, education, monitoring process.

## INTRODUCCIÓN

En determinados periodos de la vida nacional se han formulado políticas de educación y reformas educativas orientadas a elevar la calidad de la educación, pero no han logrado consolidarse como políticas públicas con visión de largo plazo.

En algunos gobiernos se han formulado políticas basadas en acuerdos de organizaciones no gubernamentales como la UNESCO, PREAL, CEPAL, con grandes proyectos para mejorar la calidad de la educación; sin embargo, no tuvieron un impacto relevante en el desarrollo social y educativo, y no lograron cumplir con sus objetivos, es por esto que la UNESCO refiriéndose a la evaluación nacional de los compromisos adquiridos por el Ecuador manifiesta que “mostró escasos avances en las seis metas planteadas por la década de 1990” (UNESCO-IBE, 2006).

La reforma educativa de 1996 estuvo dirigida al mejoramiento de la calidad de la educación con la implantación de la escuela básica de diez grados e incorporación del año de preescolar, los seis años de primaria y los tres de ciclo básico de secundaria, con una implementación progresiva durante el periodo 1996 - 2000.

Los programas del Ministerio de Educación para el periodo 2003 - 2006, definidos en el mes de junio 2003, contemplaron importantes objetivos, entre otros: elevar la calidad de los aprendizajes en la educación básica con diez años de escolaridad, elevar la calidad y el desempeño profesional, así como el integrar y dar coherencia a los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, desde la educación inicial hasta la superior.

Sin embargo, la política educativa en el Ecuador, hasta el año 2006, se vio afectada por problemas de acceso limitado a la educación, baja calidad, poca pertinencia del currículo y débil aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación; infraestructura y equipamiento insuficientes e inexistencia de un sistema de rendición de cuentas de todos los actores del sistema.

El Presidente Rafael Correa establece la educación como área prioritaria de su gobierno y da continuidad a las políticas de educación aprobadas dentro de un plan decenal, marcando un hito en la historia educativa del Ecuador.

## **DESARROLLO**

### **1. Políticas públicas**

Lo expresado por Majone es sin duda un acierto “una política no es solo una decisión; en su desarrollo, aquella incorpora actividades posdecisionales” (Majone, 1997). Las actividades posdecisionales se dan en el proceso de seguimiento efectivo de la aplicación de una política. Velásquez conceptualiza como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez Gavilanes, 2009).

A lo antes expuesto, es preciso anotar que Aguilar Villanueva, 1994 en Latapi Sarre, aclara que “hoy predomina la tesis de que en sociedades modernas y democráticas las decisiones sobre políticas públicas deben tomar en cuenta el conocimiento derivado de la investigación, pues así lo requiere la solución de los problemas sociales (...). El impacto depende de tres procesos: el político (convergencia entre los valores de los investigadores y los juicios de oportunidad de los funcionarios); el científico (validación o corrección de sus paradigmas), y el del apoyo que brindan los agentes de decisión a los resultados de la investigación educativa” (Latapi Sarre, 2006).

Los gestores de las políticas públicas deberían considerar varios elementos del conocimiento científico, como producto de la investigación educativa que lo mencionan algunos autores con miras a contribuir con el desarrollo social, porque la investigación científica busca la forma de solucionar situaciones sociales problemáticas, con el fin de brindar una mejor calidad de vida a través del avance de la ciencia, con una tecnología que transforma costumbres y produce cambios en la sociedad.

En Ecuador no se ha logrado el mejoramiento de la calidad educativa por no considerar aspectos tan importantes como lo expuesto por Muñoz, prueba de ello, en un periodo de inestabilidad democrática, sin contar con una evaluación de la reforma curricular de 1996, el Consejo Nacional de Educación a petición del Ministro de Educación, propone el Plan Decenal de Educación 2006 - 2015, el 16 de junio del 2006. Este plan ha sido objeto de debates en foros locales, regionales y nacionales con participación de sectores sociales, políticos y económicos, el cual se aprueba en consulta popular solicitado por el Presidente Alfredo Palacio, el 26 de noviembre del 2006, con la aceptación del 66.1 % correspondiente a 4 409 377 votos, convirtiendo así las ocho políticas del plan en políticas de Estado de largo plazo, que son las siguientes:

1. Universalización de la Educación inicial de 0 a 5 años de edad;
2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año;
3. Incremento de la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75 % de la población en la edad correspondiente;
4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación formal alternativa.
5. Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas;
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del Sistema Nacional de Evaluación;
7. Revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida;
8. Aumento del 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6 %.

Las políticas públicas son establecidas por el Estado Ecuatoriano según los artículos 38 y 85 de la Constitución de la República; son deberes del Estado generar y ejecutar las políticas públicas así como controlar y sancionar su incumplimiento (Art. 280).

## **1.2. Políticas públicas de educación desde el 2007**

Las ocho políticas públicas del Plan Decenal de Educación son asumidas por el presidente Rafael Correa, desde enero del 2007, fecha en que inició su gobierno de "revolución ciudadana",

ejecutando el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que posteriormente se convirtió en Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013.

Actualmente en el segundo periodo presidencial, se ejecuta el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, este Plan “es un conjunto de objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador (...). Está acompañado por un sistema de monitoreo y evaluación que hará posible conocer los impactos de la gestión pública y generar alertas oportunas para la toma de decisiones” (SENPLADES, 2013).

“El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito. (...) El Buen Vivir es el *sumak kawsay*”, una concepción ancestral de los pueblos originarios de los Andes, significa vida plena y alcanzar este estilo de vida es llegar a un grado de armonía total con la naturaleza y con el cosmos. (SENPLADES, 2013).

El Plan Nacional del Buen Vivir constituye un instrumento para el cambio social, porque a este plan se sujetarán todas las políticas, programas y proyectos públicos, en virtud de que este instrumento fue elaborado por la Secretaría Nacional de Desarrollo en base a las necesidades de cada provincia y región y se orienta a hacer efectivo el buen vivir. Es un plan que se formula a partir del principio de solidaridad y garantiza la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de estas políticas.

La educación constituye un área prioritaria de la política pública de la inversión estatal ecuatoriana, es un eje estratégico para el desarrollo nacional, según lo estipulado en los Artículos 26 al 28 de la Constitución de la República, ya que es un deber ineludible e inexcusable del Estado.

Al incluir a la educación como “área prioritaria”, surge la necesidad de disponer de información de la reforma curricular de 1996, por lo que se procede a la evaluación en donde se identifican algunos aspectos negativos debido principalmente a la pérdida de vigencia del documento curricular, desarticulación entre años y niveles de la educación básica, insuficiente claridad en la definición de las destrezas y ausencia de criterios explícitos de evaluación de destrezas, dando como consecuencia que la evaluación se limitara a los contenidos.

A partir de los resultados obtenidos se procede a implementar el Plan Decenal de Educación 2006, primero con la generación de nuevas normativas que posibiliten el cumplimiento de objetivos. Estas normativas parten desde la nueva Constitución de la República que se aprobó en octubre del 2008, luego la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en el 2010. Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (LOEI) en el 2011 y el reglamento de la LOEI Bilingüe aprobado en el 2012.

Las políticas públicas de educación según la Constitución de la República son de competencia exclusiva del Gobierno Central (Art. 261, numeral 6), políticas que se concretan en el Sistema Nacional de Educación establecido en el artículo 343 de la misma Constitución; un sistema que integra una visión intercultural por la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país.

El sistema nacional de educación comprende las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior (Art. 344 de la Constitución de la República).

En el Art. 351 de la misma Constitución se establece que el Sistema de Educación Superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del Sistema de Educación Superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

La educación superior tiene como funciones garantizar el derecho a la educación superior mediante la docencia, la investigación y su vinculación con la sociedad; asegurar crecientes niveles de calidad, excelencia académica y pertinencia; y promover la creación, desarrollo, transmisión y difusión de la ciencia, la técnica, la tecnología y la cultura (Art. 13 LOEI).

Los organismos públicos que rigen el Sistema de Educación Superior son: el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Educación Superior (CEAACES), los cuales que se encuentran implementando normativas para el cumplimiento de la LOES, aprobado en el 2010.

La Autoridad Educativa Nacional es la que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación a nivel nacional, según el Art. 25 de la LOEI, está conformada por cuatro niveles de gestión, uno de carácter central y tres de gestión desconcentrada que son: zonal intercultural y bilingüe, distrital intercultural y bilingüe y circuitos educativos interculturales y bilingües.

El nivel central intercultural es el que formula las políticas, estándares, planificación educativa nacional (Art. 26); mientras que los niveles desconcentrados son niveles territoriales en los que se gestionan y se ejecutan las políticas educativas definidas por el nivel central. (Art. 27).

Para proceder a la gestión e implementación de las políticas, se inicia con la zonificación de las 24 provincias del Ecuador, divididas en 9 zonas<sup>1</sup>, cada zona se subdivide en distritos y circuitos, la zona 6 por ejem-

---

1 Las 9 zonas son:  
Zona 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.  
Zona 2: Pichincha (excepto Quito), Napo y Orellana.  
Zona 3: Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua y Pastaza.  
Zona 4: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.  
Zona 5: Bolívar, Guayas (excepto Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Santa Elena y Galápagos.  
Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago.  
Zona 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.  
Zona 8: Guayaquil, Durán y Samborondón.  
Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.



plo está conformado por 3 provincias: Azuay se divide en 8 distritos<sup>2</sup>, los que a su vez se subdividen en 67 circuitos<sup>3</sup>, Cañar con 3 distritos y 30 circuitos y Morona Santiago con 6 distritos y 30 circuitos.

Como parte de la implementación de políticas públicas del Plan Decenal, entra en vigencia el documento de Actualización y Fortalecimiento Curricular de la Educación Básica, el 16 de diciembre del 2009. Esta reforma se caracteriza por la planificación micro-curricular y las tareas de aprendizaje por destrezas con criterios de desempeño, en donde el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son un referente de alta significación de la proyección curricular, para lo cual también se utilizan textos con bloques curriculares, según el diseño implementado en la reforma, la misma que fue socializada a los docentes de las distintas instituciones educativas y niveles correspondientes en las diferentes zonas del país, antes de su ejecución.

## Visión general de los resultados

De acuerdo al informe generado por el Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas (SER) 2011, se registra en cifras un balance positivo que beneficia un amplio sector de la sociedad menos favorecida económicamente, por las siguientes razones:

1. Educación gratuita especialmente en los niveles inicial, básico y de bachillerato (en la educación superior la gratuidad es un beneficio para los que más tienen).
2. Entrega gratuita de textos escolares y cuadernos de trabajos a los estudiantes de los diez grados de educación general básica (EGB).
3. Desayuno escolar y refrigerio para la EGB.
4. Dotación de uniformes escolares a niños y niñas de Educación Inicial y de EGB en la zona rural a nivel nacional, niños y niñas de zonas urbanas de las provincias de la Amazonía, incluyendo todos los estudiantes de las UEM.

Por otra parte, se benefició a instituciones educativas con la entrega de material didáctico y equipamiento tecnológico, cursos de formación continua para los docentes. Se realizaron reuniones con actores estratégicos del ámbito educativo nacional e internacional, para discutir la propuesta académica en sus diferentes fases. 35 716 estudiantes beneficiados de los diferentes niveles de educación que tiene el Sistema Educativo Intercultural Bilingüe (Educación Infantil Familiar Comunitaria, Educación Básica, Bachillerato y Alfabetización).

---

2 **Distrito** es un órgano técnico administrativo desconcentrado que coincide con el área geográfica del cantón o unión de cantones y articula las políticas de desarrollo del territorio. Su función es planificar, supervisar, gestionar y coordinar la provisión de servicios para el ejercicio pleno de derechos y garantías ciudadanas acorde a una organización territorial

3 **Circuito** Es un sistema local conformado por el conjunto de establecimientos educativos de distintos niveles (inicial, básica y bachillerato) y tipos (fiscal, fisco- misional, municipal, particular o comunitario) en un territorio determinado, articulados entre sí a través de los servicios que ofertan y vinculados a una sede administrativa que administra los recursos de operación y mantenimiento de los establecimientos satélites

También se ha capacitado a docentes de los pueblos y nacionalidades indígenas del país, se ha equipado con bibliotecas digitales a colegios de la jurisdicción intercultural bilingüe que incluye computadoras, copiadoras, pizarras digitales; se ha procedido a implementar en algunos colegios con laboratorios de Física, Química y Biología, así como la revisión y actualización de textos de Kukayus Pedagógicos para la Educación Básica kichwa andina.

Durante el año 2011 se cumplió, en un 90 %, con el desarrollo del proyecto académico de la Universidad Nacional de Educación. Se generaron los insumos necesarios para el diseño académico y orgánico funcional de la Universidad Nacional de Educación a través de la elaboración de marco filosófico y pedagógico, lineamientos de investigación, orgánico funcional, y mallas curriculares para tres carreras de pregrado: formación de docentes en EGB, formación de docentes en Matemáticas y en Lengua y Literatura. Se realizaron las gestiones necesarias para la identificación del terreno adecuado para la UNAE en Azogues, y su posterior transferencia al Ministerio de Educación. Se elaboraron los estudios financieros de diseño arquitectónico y construcción para la creación de la UNAE. Se llevó a cabo el proceso de monitoreo de la calidad académica de los institutos pedagógicos con el fin de analizar su articulación con la Universidad de Educación.

Hoy el Sistema Nacional de Educación está empeñado en el mejoramiento de la calidad de la educación en todos sus niveles. Los resultados de la implementación de las políticas públicas de educación, realmente han tenido un alto impacto para un grupo de familias de clase media y baja, especialmente con la educación gratuita en todos sus niveles, aunque es preciso manifestar que en la Universidad dicha gratuidad es relativa, pues la implementación del examen nacional de educación superior ENES, examen de acceso por méritos académicos, hace que esta visión de gratuidad se vuelva excluyente.

Por otra parte, también es preciso anotar que si bien se dispone de una guía para la formulación de políticas propuesta por SENPLADES en el 2011, a nivel social todavía no se visualiza dicho proceso; las políticas se estructuran pero no se conoce si realmente surgen por la necesidad percibida en la investigación científica para la socialización y correspondiente formulación; es posible que este hecho genere resistencia en la implementación de las políticas, en un Sistema Nacional de Educación que según la Constitución de la República articula al sistema de educación superior con la educación inicial, básica y de bachillerato, pero que en realidad no se visualiza tal articulación.

El Gobierno de la revolución ciudadana que considera como pilar fundamental la revolución de la educación, tiene buenas intenciones; sin embargo, las mismas leyes LOES y LOEI no se pueden aplicar en su totalidad por falta de instrumentos que viabilicen los procesos, prueba de ello es lamenta implementación de los niveles descentralizados de la educación correspondiente a lo distrital y circuital.

La carencia de una debida socialización de los cambios a implantarse generó resistencia en algunos sectores sociales, primero por parte de la Unión Nacional de Educadores (UNE) que a través de manifestaciones públicas demostró inconformidad con la aplicación de la evaluación a las miles de maestros fiscales a nivel nacional; posterior a ello también se generó malestar en los docentes al aplicar la



ley sobre la exigencia para cumplir con la jornada de 8 horas diarias en todos los establecimientos estatales y por último el registro mecanizado para el acceso a la educación general básica, en el régimen de Sierra, causó confusión en cientos de padres de familia que próximos a ingresar al periodo lectivo 2013 - 2014 presentaron su reclamo en las diferentes direcciones distritales.

Como resumen a los distintos problemas que han dificultado hasta la fecha la implementación de las políticas públicas, se puede anotar las siguientes:

1. Planificación y gestión educacional sin previa investigación científica de la problemática socioeconómica y cultural de cada territorio.
2. Carencia de efectivas políticas de comunicación.
3. Poco involucramiento de la ciudadanía.
4. Ausencia de un proceso de contextualización en los diferentes niveles de aplicación de la política
5. Falta de un seguimiento procesual y evaluación de cada proyecto.

## CONCLUSIONES

Con todos los cambios administrativos y académicos que se dan actualmente en la educación ecuatoriana no se ha logrado visualizar un cambio significativo en la calidad de la educación, lo cual exige involucrar la investigación científica para responder a la pregunta ¿Cómo contribuir al seguimiento de las políticas de educación para mejorar el desarrollo de las mismas?.

El gobierno de Rafael Correa marca un hito en la historia ecuatoriana al considerar la educación como área prioritaria para lograr un mejoramiento de la calidad educativa, primero por dar continuidad a un plan decenal de educación que fue aprobado en consulta popular en el 2006, antes de su primer mandato de gobierno, luego con la elaboración y aplicación de normativas que viabilicen la implementación de las ocho políticas públicas de educación del mencionado plan.

Sin embargo, para alcanzar el mejoramiento de la calidad de la educación hace falta una metodología procesual de seguimiento de la implementación de las políticas públicas, con el fin de visibilizar el proceso aplicado con respecto a la formulación de políticas lo cual implica primero conocer la realidad educativa, analizar la información del archivo maestro de las instituciones educativas (AMIE); formulación de propuestas sobre la base de necesidades reales, socialización de las mismas para luego proceder a la implementación; una implementación que vaya a la par con el seguimiento y basado en indicadores conocer no solamente los productos, sino los resultados que se dan en el proceso y el real impacto en la sociedad.

Las políticas públicas de educación deben ajustarse a un enfoque eminentemente social, basado en la ciencia y la tecnología, que genere un desarrollo integral, humano, de planificación equitativa y progresista en la sociedad, teniendo siempre presente las posibles causas que obstaculizaron el proceso educativo.

## BIBLIOGRAFÍA

INEC. (2010): *Censo de Población y Vivienda Ecuador 2010*.

Latapi Sarre, P. (2006): La participación de la Sociedad en la Definición de Políticas Públicas de Educación: El caso de observatorio ciudadano de Educación. *Perfiles Educativos*, 7-39.

Majone, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (primera edición en español ed.) México: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Educación, plataforma <http://www.educacion.gob.ec>

Paladines, C. (s/f): *Problemas críticos de la educación ecuatoriana y alternativas* (1era. ed., Vol. 7). Quito, Ecuador: Abya-Yala.

Registro Oficial (2011): Función Ejecutiva, Presidencia de la República, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial 417, segundo suplemento.

SENPLADES. (2009): Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito, primera edición.

SENPLADES. (2011): Ley Orgánica de Educación Superior.

\_\_\_\_\_ (2011): Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito.

\_\_\_\_\_ (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito, primera edición.

Tribunal Constitucional del Ecuador (2008): Constitución de la República del Ecuador 2008, Registro Oficial 449.

UNESCO. (2013): Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011. (I. d. UNESCO, Ed.) Montreal, Canadá.

UNESCO-IBE. (abril de 2006): Ecuador. (sexta). (W. D. Education, Ed.).

Velásquez Gavilanes, R. (2009): Hacia una nueva definición del concepto Política Pública. *Desafíos*, 156.