

CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES

5

POLITICAS DE EDUCACION

**COMPILADOR:
SANTIAGO ESCOBAR**

**ESTUARDO ARELLANO
VICENTE MARTINEZ
HUGO COBOS
CARLOS PALADINES
MARITZA VALDERRAMA
JAIME CRESPO
MARIA LUISA DE FELIX**



ILPES-CEPAL



Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional de ILPES o ILDIS.

© ILPES - ILDIS

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.

ISBN-9978-94-001-4 Cuadernos de Políticas Sociales

ISBN-9978-94-006-5

Edición

Renato Arcos

Diseño gráfico

Isabel Pérez - Telf. 546.740

Portada

Edwin Navarrete

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL.
Edif. Naciones Unidas. Avda. Dag Hammarskjöld, Vitacura, Santiago de Chile.
Telfs. 485.051 - 485.061.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS
Avda. Colón, 1346, Apartado 367-A. Teléfono 562.103. Quito-Ecuador

Contenido

| | |
|---|------------|
| Presentación | 7 |
| Anotaciones para una política educativa nacional. | |
| Estuardo Arellano | 9 |
| La educación y las políticas sociales. Vicente Martínez | 39 |
| Universalización de la educación básica. | |
| Maritza Valderrama. Jaime Crespo | 59 |
| La calidad de la educación: realidad y promesas. | |
| Hugo Cobos. Carlos Paladines | 83 |
| Evaluación -nivel medio. Hugo Cobos | 109 |
| La formación docente en el Ecuador. María Luisa de Félix | 131 |

Presentación

El tema de las Políticas Sociales reviste una importancia fundamental para la gobernabilidad del continente latinoamericano en los años 90.

Los indicadores de pobreza en la región no se compadecen con los recursos y potencialidades con que cuenta América Latina, ni con el curso de los procesos económicos y científicos en el ámbito internacional.

Tampoco se compadece con las altas tasas de crecimiento económico que la región en su conjunto experimentó entre 1950 y 1980.

En términos económicos el continente ha crecido. En los aspectos sociales en cambio, el mismo período se ha convertido en una época de acumulación de tensiones y problemas en cuanto a vivienda, salud, educación y empleo, y presenta una masa de pobres críticos que cuestionan el funcionamiento y la legitimidad del sistema político.

En este contexto, el desarrollo de políticas sociales, enfocadas no como una gestión asistencialista sino destinadas a la rehabilitación ética, política y económica del Estado, y al desarrollo de una política redistributiva global, es de vital trascendencia.

Ello no es sólo una tarea de gobernantes u organismos internacionales, públicos o privados, preocupados por el tema. Es, fundamentalmente, una tarea de toda la sociedad, cuyo resultado central debe ser reactivar una relación positiva entre el Estado y las organizaciones de base de la sociedad civil.

Durante 1988 y parte de 1989, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, del sistema CEPAL, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, del Ecuador, desarrollaron un amplio programa de POLÍTICAS SOCIALES bajo la perspectiva de un diálogo nacional para el consenso. Se trataron aquellos aspectos que parecían relevantes a la luz de las condiciones nacionales. La metodología de trabajo incluyó más de cien talleres de discusión sobre diferentes temas, que fueron dando forma a documentos que recogían las experiencias acumuladas en el trabajo de investigadores individuales, reparticiones estatales, centros privados de investigación y organismos internacionales.

El resultado final fue una experiencia amplia y motivadora, y numerosas monografías y propuestas sobre empleo, salud, educación y otras que hoy presentamos agrupadas en la Serie CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES.

Las publicaciones no contienen propuestas acabadas y, en muchos casos, apenas si constituyen una mínima expresión de la experiencia acumulada. Con todo, creemos que ellas aportan una sólida base de información y orientación sobre las políticas sociales, que permite ver su intersectorialidad, la necesidad de su coordinación y la amplitud de las tareas que, en este sentido, se debe desarrollar en los próximos años. Constituye, además, un buen ejemplo de un trabajo participativo y concertado, tanto entre técnicos como entre instituciones.

**Dr. Reinhart Wettmann
Director del ILDIS**

ANOTACIONES PARA UNA POLITICA EDUCATIVA NACIONAL

Estuardo Arellano Escobar

**Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes
del taller Educación y Políticas Sociales del ILDIS, Señores:
Vicente Martínez, Carlos Chamorro, Carlos Paladines, Hugo Cobos,
Alfredo Mancero, Leonardo Izurieta, Carlos Velasco, Mauro Ordóñez,
Darío Moreira, Carlos Quiroz, Mario Cepeda.**

Introducción

La educación, como institución básica de la sociedad, ha de orientarse como última meta al cumplimiento de los objetivos nacionales permanentes. Consecuentemente, una política educativa, para ser coherente, debe atenerse a los lineamientos constitucionales y a los planes de desarrollo y para ser efectiva, no puede prescindir de los recursos disponibles y de sus perspectivas, por lo que es necesario partir del diagnóstico de la realidad educativa en su contexto nacional.

Bajo esta perspectiva, el presente trabajo comprende: el marco económico social del país, y el diagnóstico de la educación, la reformulación de los objetivos para la educación nacional y las grandes líneas de una política educativa.

1. La sociedad ecuatoriana: de la modernización a la crisis.

En los últimos 25 años el Ecuador ha pasado por un significativo proceso de modernización, visible sobre todo en los fenómenos de urbanización e industrialización y en una más variada y estrecha vinculación con los mercados mundiales. Se ha diversificado la estratificación social, de suerte que la estructura de la sociedad ecuatoriana es actualmente intrincada y compleja, pues cuenta con grupos de una burguesía diversificada, clases proletarias y amplios sectores populares de marginalidad urbana y rural, a más de una creciente franja de sectores medios.

Debido a las modificaciones en la estructura económico-social, las relaciones políticas de dominación y conflicto enfrentan una situación de crisis de hegemonía política y del modelo de Estado.

La estructura de poder político, centrada -aunque no agotada- en el Estado expresa las condiciones en que se dan las relaciones económico-sociales de dominación-conflicto, los grupos sociales básicos que integran esas relaciones, el carácter concreto de los mismos, las modalidades, en fin, y los límites de su actuar. Desde este punto de vista, las transformaciones que tienen lugar en la estructura económico-social básica, tienden a expresarse necesariamente en las relaciones de poder político entre las clases, relaciones que, a su vez, se constituyen en condicionantes de los modos concretos en que se ejercen y se alteran las relaciones de poder en las otras dimensiones de la realidad social.

En el transcurso de este siglo, la burguesía tradicional de carácter terrateniente-comercial fue transformando su composición social y convirtiéndose en burguesía comercial, burguesía urbana, burguesía industrial y burguesía financiera. De este modo, junto al desafío de los sectores medios y proletarios antioligárquicos, comienza a estable-

cerse al interior de la propia burguesía una diferenciación política que se expresa en la existencia de sectores tradicionales que mantienen el modelo oligárquico como el único legítimo y aquellos otros para quienes dicho modelo es tan legítimo como inconveniente. Así, la burguesía aparece dividida en fracciones políticas opuestas, lo que explica la inestabilidad política que se expresa en regímenes constitucionales, dictatoriales y de alianzas populistas. El control del Estado es compartido por las diversas fracciones de la burguesía, con la presencia de sectores medios y la presión de los sectores dominados, particularmente el proletariado y el campesinado. Se constituye así una coyuntura política en la cual entra en crisis el modelo mismo del Estado.

Crisis de hegemonía política, crisis de la naturaleza del Estado y, finalmente, crisis económica. Luego de casi una década de crecimiento económico, expansión de la producción e importantes transformaciones, a partir de 1981 la economía ecuatoriana entró en un proceso de recesión prolongada, que se agravó aún más con la caída violenta de los precios del petróleo y el sismo del 5 de marzo de 1987 y que no ha podido ser de ningún modo atenuada con las políticas neoliberales y fondomonetaristas del gobierno pasado.

Consecuentemente, la presente década aparece como una etapa de retroceso en el desarrollo económico, de agravamiento de las condiciones sociales de vida y, a la vez, de concentración de la riqueza en pocas manos.

Bien se puede afirmar que las causas de la crisis son la dependencia estructural del capitalismo nacional frente a la economía mundial y los desequilibrios internos de nuestra matriz económico-social, causas que, en círculo de concausalidad, se reproducen y ahondan cada vez más.

Los resultados son suficientemente conocidos, desequilibrio en la balanza de pagos, caída de la reserva monetaria internacional, déficit fiscal creciente, enorme endeudamiento externo, desorden monetario, devaluaciones, inflación, desaceleración de las tasas de crecimiento y deterioro de las condiciones generales de vida de los trabajadores por la caída de los ingresos reales, creciente desempleo y subempleo y mejores condiciones de explotación.

En síntesis, las instituciones fundamentales de la sociedad han sufrido el impacto del cambio, de suerte que el Ecuador es hoy una nación diferente a la de los años 60 en todas sus dimensiones.

Para los fines de este trabajo, destacamos algunas consecuencias de esta compleja situación:

- 1) El cambio en las estructuras culturales se produce con mayor lentitud que en el aparato productivo, de suerte que se generan desfases entre requerimientos sociales y funcionamiento de las instituciones educativo-culturales.
- 2) Los procesos modernizantes conllevan cambios migratorios, ocupacionales, sociales y culturales, que acarrearán desarraigo, extravío de los sistemas de valores y pérdida de identidad, como fenómenos colectivos. Se hacen necesarios nuevos procesos

de socialización y control, a fin de asegurar el desarrollo de la persona; lo que implica principalmente el quehacer de la educación.

3) La modernización inducida, particularmente a través de la industrialización, afecta al conglomerado social en forma asimétrica. De ahí la persistencia de diversas etnias y diferentes culturas; dato que no puede ser pasado por alto en la formulación de las políticas nacionales.

4) La dependencia cultural, reforzada por la industrialización modernizante, en el contexto de la revolución tecnológica, nos convierte en repetidores de sistemas científicos superados y consumidores de tecnologías inadecuadas y costosas. Ello marca estructuralmente nuestros sistemas educativos, esterilizando la capacidad científica nacional.

2. La educación nacional: diagnóstico y cuestionamiento.

Un diagnóstico de la educación nacional debe tener en cuenta las modalidades que la condicionan, en cuanto es parte integrante de la sociedad ecuatoriana y una de sus instituciones fundamentales (factores estructurales) y por las características que le distinguen, derivadas de factores que advienen de modo más o menos circunstancial (factores coyunturales).

Los factores estructurales se refieren al hecho de que toda sociedad tiene, como una de sus funciones básicas, la de reproducir las relaciones sociales de producción. Para ello establece una instancia reproductora de la fuerza de trabajo y de las condiciones ideológicas que permitan a los individuos dedicarse a las actividades que les asigna la división social del trabajo. En las sociedades modernas este proceso se cumple a través de los sistemas escolares.

Desde este punto de vista, la escuela tiene, como función primordial, la de transmitir las destrezas y el saber necesarios para la reproducción del proceso productivo y, a la vez, las ideologías que afirman en los individuos los elementos de conciencia social necesarios para el mantenimiento de las relaciones de producción vigentes.

En el caso de la universidad, su función técnico-profesional está determinada por el sistema económico-social mediante el mercado capitalista de trabajo calificado. El desarrollo de las fuerzas productivas, el proceso de acumulación de capital, el ordenamiento administrativo y jurídico-político del Estado generan necesidades que conforman una demanda específica cuya oferta se elabora en la universidad. Así, la organización de las carreras profesionales responde al desarrollo de la división social del trabajo, de la estructura del Estado y de la ideología dominante. En algún sentido, hasta los conocimientos que demanda el sistema, definen los contenidos y la estructura de la enseñanza.

No asumimos que estas determinaciones se cumplen mecánicamente y fatalmente. Primero, porque las estructuras educativo-culturales gozan de la autonomía relativa dentro del sistema social y frente a él, lo que les permite influir, de su parte, en la acción de los mismos factores que les condicionaron. Ello crea la posibilidad de corregir y orientar el desarrollo de la actividad educativa y de las instituciones. La segunda razón

que aboga en contra del determinismo sociológico en la educación, se refiere al hecho de que, siendo la nuestra una formación social compleja en la que aún persisten rasgos de varios modos de producción, bien que el capitalismo dependiente sea el predominante, las determinaciones del sistema se ejercen de muy variada forma, con diferente intensidad y a veces con ninguna.

De este modo, si bien la educación aparece estructuralmente condicionada por el sistema económico-social, la determinación de éste sobre aquélla no le quita la virtualidad de desplegar acciones directivas que superen los determinismos sociales.

Todo esto debe tenerse en cuenta para la definición tanto del diagnóstico como del pronóstico de la educación.

Los factores coyunturales tienen que ver con las políticas educativas, que en el transcurso del tiempo han impreso determinado sesgo sobre las actividades educativas.

En el caso de la educación dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, MEC, las políticas educativas que emanan del Estado, constan explícitamente en los respectivos ordenamientos, decretos y leyes. El asunto se vuelve más complejo en el caso de la educación autónoma universitaria, pues las universidades no están sujetas a un organismo central con capacidad decisoria y constrictiva. La Ley de Universidades, vigente desde 1982, solo asienta principios generales que, por su naturaleza, no conforman normas de política educativa y el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, CONUEP, únicamente tiene funciones de orientación, coordinación y armonización.¹

Consecuentemente, trataremos por separado los niveles educativos que dependen del MEC y el superior universitario que funciona autónomamente, no sin dejar antes en claro que este estudio solo se circunscribe al diagnóstico de la política educativa en las dos últimas décadas y a esbozar, a partir de él, algunas líneas para un proyecto de educación alternativo, dado el agotamiento del modelo tradicional.

A. La educación dependiente del MEC.

El modelo educativo de expansión escolar, implantado en la década de los años 60 y orientado a servir al desarrollo nacional, particularmente a la demanda de recursos humanos, fuerza de trabajo calificada y personal preparado para las funciones y políticas del desarrollo, ha privilegiado la vertiente cuantitativa de la educación, subestimando sus aspectos cualitativos.

Los rasgos de este modelo, según su propio autor, el profesor Gonzalo Abad Grijalva, entonces Ministro de Educación, son los siguientes:

1) "Expandir la educación, ofreciendo escuela primaria a todos los niños de edad escolar, esto es, a unos 300.000 niños, aproximadamente el 35% de la población total en edad escolar, además de los que en ese entonces frecuentaban la escuela.

1. Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, Art. 8, R.O. Nº 243 del 14 de mayo de 1982.

- 2) Alfabetizar a unos 450.000 adultos a fin de rebajar para 1986, el porcentaje de anal-fabetos a un 20% de la población adulta.
- 3) Reestructurar la educación media en el sentido de que sirva en forma más práctica al desarrollo tecnológico en la nación.
- 4) Capacitar al profesorado de tal manera que escuelas y colegios estén servidos por docentes preparados al más alto nivel posible.
- 5) Crear un cuerpo de supervisores que sean capaces no sólo de controlar la marcha de la educación, sino de administrar sus jurisdicciones con criterio social y técnico.
- 6) Estimular la renovación de las universidades".²

La orientación que imprimió este modelo sobre la educación nacional, con algunas variantes complementarias, tuvo vigencia a lo largo de la década de los 60 y aún más allá.

El programa de educación del Gobierno Nacionalista y Revolucionario, 1973-1979, descubre la misma orientación. Sus objetivos son:

- "Ampliar notablemente la escolarización del sistema, especialmente en el nivel de educación básica, dentro del cual se atenderá en forma prioritaria a toda la población comprendida entre los 6 y 12 años proporcionando los 6 años de educación básica (universalización de los 6 grados de escolaridad).
- Dar especial atención a la educación en el medio rural.
- Disminuir sustancialmente el analfabetismo.
- Crear la educación extraescolar en todos los niveles para atender a la población marginada.
- Mejorar el rendimiento cuantitativo y cualitativo de la enseñanza en todos sus niveles.
- Asegurar a la población escolar una mayor movilidad y promoción dentro del sistema educativo.
- Propender, de manera fundamental, a la retención de la población escolar, dentro del sistema".³

Como se ve, los intentos por conducir la educación en la década de los 70, mantuvieron el énfasis en el desarrollo cuantitativo.

2. Informe a la Nación. Ministerio de Educación. Quito-Ecuador, 1962.

3. Plan Integral de Transformación y Desarrollo: 1973-77. Resumen General.- JUNAPLA, QUITO, 1972. Páginas 395-6.

Las investigaciones empíricas que se han hecho acerca de la educación así impulsada, descubren que las políticas educativas arriba mencionadas, lograron apreciables éxitos en el desarrollo cuantitativo de la educación, si bien ocasionaron distorsiones especialmente en su dimensión cualitativa.⁴

Efectivamente, como es posible observar en el Cuadro 1, si en 1960-61 funcionaban 4.704 planteles de pre-primaria, primaria y media, con 18.218 profesores y 579.916 alumnos, en 1985-86 hay 16.754 centros educativos, 98.459 profesores y 2'497.076 escolares.

El mayor crecimiento se da en el nivel secundario y, dentro de éste, es el bachillerato en humanidades el que ocupa el primer puesto, seguido en su orden por el bachillerato técnico-profesional y el de ciencias de la educación. (Cuadro 2)

Esta ola expansiva llegó también aunque en menores proporciones, al sector rural, como lo señala el Cuadro 3.

Los colegios técnicos agropecuarios, industriales y de comercio y administración representan el 28.3 % del conjunto de la educación media nacional. Su evolución se manifiesta en la forma que muestra el Cuadro 4.

En la década del 76 al 86, el número de planteles técnicos, creció en 162%, mientras el total de planteles de educación media se incrementó en 84%.

El número de profesores de educación técnica tuvo un crecimiento de 121.5 %, el de profesores de HH.MM creció en 72.3%, mientras el total de profesores de educación media equivalía al 81.9%.

Igualmente, la matrícula de la educación técnica se incrementó en 141.7 %, mientras la educación media en conjunto lo hacía en 82.9%.

Junto a estos logros se observan deficiencias cuya solución, al parecer, no puede encontrarse sino en la alternativa de un nuevo modelo de educación.

La educación pre-escolar es un servicio todavía incipiente y predominantemente urbano; carece de criterios basados en la sicología del desarrollo, no tiene objetivos ni metas definidas, falta una visión global del sistema en sus diferentes etapas y su cuerpo de profesores mayoritariamente es improvisado.

La educación primaria no ha logrado aún eliminar el analfabetismo (18%) y acusa tasas significativas de deserción y repetición, muy altas en las áreas rurales. Ello se debe principalmente a una insuficiente cobertura escolar, escaso número de docentes especializados, vigencia de contenidos indiferenciados, enciclopédicos, sin vinculación

4. Véase: UNESCO: Ecuador. Desarrollo Educativo: problemas y prioridades. Volumen II: Documento Principal. París, Mayo, de 1986.- Carlos Paladines: "Política Educativa: hacia un nuevo modelo educativo". En la Educación entre la Utopía y la realidad. CORDES, Quito: 1988; Vicente Martínez: "Educación: diagnóstico y bases de política" Documento para ILDIS, Quito, Julio de 1988.

programática con los otros niveles educativos; anacronismo, en fin, en la orientación pedagógica y didáctica.

La educación primaria rural, a más de los obstáculos inherentes a su habitat (distancias, falta de transporte, ausencia de programas de asistencia a la niñez) se enfrenta a factores adversos, tales como escasez y precariedad de locales escolares, alto porcentaje de escuelas incompletas (25%) falta de preparación en los profesores, inadecuación de los programas de estudio, altísimo número de escuelas unidocentes (85%).

La educación secundaria, ciclo básico demuestra altos porcentajes de repetición y deserción, sobre todo en primer curso. Aún enrola a profesores no graduados, y, sobre todo, a profesionales sin la respectiva especialización. Parece que algunas asignaturas del pensum académico son innecesarias y la carga horaria para actividades prácticas sin orientación ni implementos necesarios resulta un desperdicio. No existe un sistema nacional de evaluación y exámenes, que permita valorar la eficiencia de este ciclo, por lo que se vierten algunos criterios en el sentido de que el Ciclo Básico, tal como funciona en la actualidad, se ha convertido en un elemento aislado del sistema educativo nacional.

La educación secundaria, ciclo diversificado ni forma recursos humanos de nivel medio para el mercado de trabajo, ni prepara medianamente a los estudiantes para la universidad, metas que constituyen sus objetivos específicos.

Se la ha planificado sin tomar en consideración las diversidades étnicas, culturales y regionales y se la ha conducido con una política de creación anárquica de bachilleratos sin vinculación con las necesidades socio-económicas del país, con marcado énfasis en los Bachilleratos en Humanidades Modernas y en Comercio y Administración sobre los Bachilleratos Técnicos.

A más de la falta de planificación de servicios, se observa la carencia de locales adecuados, deficiencia en número y calidad de docentes, inadecuación de programas de estudios y ausencia de criterios investigativos.

En cuanto a la educación técnica, su baja calidad "se puede entender considerando, en primer lugar, el rápido crecimiento del subsistema; la ausencia de una política de expansión, la deficiente formación y capacitación de los docentes técnicos, la falta de instituciones de nivel superior que formen docentes para todas las especializaciones existentes, el limitado desarrollo de la administración a nivel central y provincial que investigue, planifique, programe, organice, supervise y evalúe los planes y programas del subsistema; la débil infraestructura en más del 95% de colegios técnicos y la precariedad de los equipos, la baja productividad del sistema expresada en las altas tasas de deserciones y repetición escolar, la ausencia de una política de selección de alumnos, profesores y administradores, hacen que el proceso enseñanza-aprendizaje se de en condiciones teóricas, de espaldas a los procesos productivos y alejada de los adelantos científicos y tecnológicos de la época".⁵

5. Ver: Iván Guzmán: "La educación técnica en el Ecuador". En: Educación: entre la utopía y la realidad. CORDES, Quito-Ecuador 1988. Página 323.

El cuerpo docente, en cuanto a su capacitación, revela falta de especialización en los educadores de pre-primaria y primaria, en el profesorado rural y en los orientadores vocacionales y profesionales. Las deficiencias que traen los bachilleres a las aulas universitarias, arguyen una preparación defectuosa en los profesores de secundaria. Por último, no existe, a nivel de la educación superior, ni políticas ni instituciones para la formación y perfeccionamiento de los docentes universitarios.

Falta investigación acerca del funcionamiento de los Normales que gradúan profesores de primaria y de las Facultades de Filosofía que forman a los profesores de secundaria, así como respecto a la Dirección Nacional de Mejoramiento de la Educación DINAMED.

El Ministerio de Educación y Cultura, MEC, en cuanto a la asignación de responsabilidades y estructura organizacional, a nivel nacional, se enfrenta con problemas tales como: ausencia de responsables directos para la enseñanza primaria y secundaria, así como de las funciones de coordinación con la educación superior; desconcentración de algunas funciones encomendadas a DINACE y DINADER y descentralización de entidades especializadas, como SNALME; indefinición, en fin, de algunas funciones (capacitación, documentación, investigación, etc.). A nivel provincial, ausencia de responsables de la enseñanza primaria y media, insuficiente desconcentración de funciones (asuntos financieros y remuneraciones de profesores) y falta de coordinación y de recursos, todo lo cual resta eficacia al nivel provincial de educación.

En cuanto a la planificación y gestión organizacional, hay carencia de planes operativos anuales, y de mecanismos de información, debido principalmente a la inexistencia de un departamento de Desarrollo Administrativo.

En cuanto a las funciones y unidades administrativas, acusan escasa eficiencia la Dirección Nacional de Planeamiento, La Supervisión Docente y las Direcciones Provinciales de Educación.⁶

El cuestionamiento del modelo educativo desarrollista

Más allá de las constataciones empíricas, se plantea un serio cuestionamiento al modelo de educación desarrollista, hasta el punto de hacernos pensar que sus graves deficiencias sólo podrán superarse en el marco de un nuevo proyecto educativo.

1. Se ha privilegiado la cantidad de conocimientos sobre la calidad de la ciencia; la "instrucción" sobre la "educación" como si el fin de la educación fuera enseñar "cómo hacer algo", más bien que "cómo ser alguien".

Como que se hubiera olvidado que educar y educarse es tarea constitutiva de lo humano y que guarda relación directa y necesaria con dimensiones tan irrenunciables como la de hacer cultura y transmitir la herencia histórica, para abrir el futuro de nuevas

6. UNESCO: Ecuador. Desarrollo Educativo: Problemas y Prioridades. Volumen II. Documento Principal. París, mayo de 1986. Páginas 7-12.

responsabilidades; que educar y educarse es enseñar y aprender unos modelos de pensamiento, unas pautas de comportamiento, un sistema de valores y una filosofía de la vida; que en este sentido, la educación tiene un propósito ético.

Mas, primero el laicismo cargado de positivismo y luego el pragmatismo inmediateista y el tecnocratismo utilitarista, despojaron a la educación nacional de su fertilidad ética y dinamismo personalizador. En el ejercicio de un populismo pedagógico, se transmiten conocimientos superados y obsoletos y se minimizan las exigencias de la enseñanza-aprendizaje, con lo cual se consume el vaciamiento de la educación y se corre el riesgo de estar formando hombres sin personalidad, ciudadanos acríticos y consumistas, con niveles de capacitación profesional retrasados respecto a la modernización de la sociedad. Es tan importante el asunto que tratamos, que en él está comprometido el destino del país.

2. Nuestras instituciones de educación funcionan bajo la inspiración de un conjunto de corrientes filosóficas amalgamadas sin orden, sin consenso y sin maduración: la educación como factor de cambio y la educación como formadora del capital humano tan importante para el desarrollo de los pueblos. No habiendo mediado acuerdo alguno entre estas corrientes, ninguna impuso políticas comunes y permanentes ni prácticas pedagógicas adecuadas.

El hecho es que carecemos de consensos filosóficos generales acerca de esta institución básica de la sociedad; pero a una educación sin filosofía corresponde un sistema educativo nacional que no enseña a pensar, a escribir ni expresarse. Sin la superación de esta problemática no podremos tener ni una escuela que satisfaga los requerimientos de capacitación que exige el mundo actual, como objetivo mas inmediato, ni una democracia que sobrepase los estrechos límites de la declaración jurídica, como última meta.

3. En una formación social de diversas culturas, como la nuestra, se ha implantado un sistema escolar uniforme y rígido, olvidando que cada cultura encierra su propio modo de producción, su propia estructura organizacional y su propio saber, así se explica el servicio nulo que el sistema educativo nacional ha prestado a los grupos étnicos de cultura diferente, el fracaso que acusa frente a las numerosas comunidades campesinas, y la falta de integración nacional que, como consecuencia de todo ello, se deriva.

La integración nacional, dentro del respeto a la autonomía de las diversas culturas, es un objetivo permanente del país, mas ello es impensable con un sistema educativo que desconoce la pluralidad cultural que se desarrolla en el territorio nacional.

Quiere decir esto que hemos construido un sistema educativo de espaldas a la realidad nacional, particularmente a sus dimensiones culturales y que es deber incuestionable "ecuatorianizar" la educación.

4. Los estudios que empiezan a realizarse acerca del contenido de los textos escolares, van confirmando la hipótesis de que el proceso de enseñanza-aprendizaje se ejercita en la matriz de una ciencia superada y módulos pedagógicos obsoletos.

La revolución científica, a base de costosas y sofisticadas investigaciones, ha refutado

sistemas, teorías y leyes, los nuevos principios teóricos aplicados a la producción -es decir la tecnología- se han constituido en poderoso mecanismo de acumulación de recursos y dominio internacional. No podemos seguir enseñando a nuestros escolares una ciencia que perdió vigencia hace décadas, educándolos con metodologías pedagógicas que desconocen los adelantos modernos. Ello ahonda la brecha cultural que marca nuestra dependencia y subdesarrollo.

Frente a esta situación, la educación nacional exige urgentemente un gigantesco esfuerzo de reorientación y realizaciones concretas.

B. La educación autónoma universitaria.

Nunca, desde que se decretó la autonomía universitaria, han tenido las universidades y escuelas politécnicas una política educativa común. Cada una ha funcionado siguiendo los impulsos de su origen y evolución coyunturales.

Es sorprendente el desarrollo de las instituciones universitarias. Hasta la década de los 40 solo existían 4 universidades en el país, en las dos décadas siguientes se crean otras 4 y desde 1962 hasta el presente se han fundado 12 nuevas universidades. (Cuadro 5).

Hoy en día, la gravitación de la sociedad sobre la educación, particularmente sobre el sistema universitario, permite puntualizar los siguientes aspectos.

El deficitario aparato productivo condiciona a los jóvenes carentes de trabajo a buscar la universidad y al Estado a sobredimensionar la burocracia, ofreciendo ocupación a los recursos humanos egresados de las universidades; con miras a obtener mejor calificación de sus servicios, el Estado instrumentaliza el título universitario para el ascenso burocrático, lo que propicia el crecimiento anómalo de las profesiones que sirven a tal propósito; el restringido mercado de trabajo repercute en la universidad, orientándola predominantemente a las profesiones liberales; el capitalismo periférico nacional no ofrece perspectivas suficientes ni aceptables a los técnicos nacionales, lo que explica la indecisión del estudiante frente a las profesiones técnicas. La formación de bachilleres sin preparación para incorporarse a la actividad productiva, los altos porcentajes de desocupación y subempleo son también factores de la masificación universitaria. Finalmente, la proliferación de actividades, programas e instituciones que antes monopolizaban las universidades y en la actualidad han sido asumidos por otros organismos, cuestiona las funciones tradicionales de la universidad.

Como reflejo de estos factores externos surgen en la universidad problemas internos, cuyo control depende de los organismos del gobierno universitario y de sus autoridades:

- La anárquica proliferación de universidades, facultades, escuelas, institutos y extensiones universitarias contribuye a la masificación estudiantil y al crecimiento descontrolado de docentes, fenómenos que repercuten en el deterioro de los niveles académicos, improvisación de profesores y déficit en los presupuestos institucionales.
- El crecimiento excesivo de la burocracia universitaria es responsabilidad directa

de las universidades; las políticas de remuneración y los costos de la educación superior, a más de afectar a los presupuestos institucionales, obstaculizan el desarrollo físico y académico de estos centros de estudio.

- La tendencia burocratizante de la universidad, inclusive en la concepción y cumplimiento de sus tareas específicas, implica también al sector docente. Las categorías de profesores no representan categorías académicas, por lo que el reconocimiento económico, por la labor académica, adolece de objetividad. Por razones económicas, los docentes asumen compromisos profesionales fuera de la universidad, lo que acapara su atención y los distrae de sus responsabilidades universitarias.
- El reduccionismo de las funciones del docente que se limita solamente a dictar clases, ha posibilitado la preponderancia decisiva del estamento estudiantil y administrativo en la conducción de la universidad.
- La utilización político-partidista de las universidades, de sus organismos y recursos distorsionan la elección de autoridades, selección de docentes y nombramientos del personal administrativo, camino por el cual la universidad se pone, en aspectos fundamentales, en función de intereses partidistas.
- La deficiente formación profesional, el cuestionado nivel académico, la escasa producción científica, la deserción escolar que en algunos casos llega a porcentajes muy altos, el déficit económico estimado para 1986 en más de 7.000 millones de sucres, son manifestaciones tanto del impacto de la crisis de la sociedad, cuanto de problemas internos no resueltos en el seno de la universidad.

Se puede afirmar que la universidad ecuatoriana sufre un retraso histórico y que, por falta de una política de racionalización de recursos, ausencia de un organismo efectivo de coordinación y carencia de inserción en el medio no puede satisfacer los requerimientos profesionales, técnicos y científicos de la sociedad.

La crisis de la educación superior

Por las observaciones consignadas, bien podemos afirmar que la crisis de la universidad ecuatoriana es una crisis estructural: sus graves problemas se producen por condicionamientos sociales y por la estructura que ha configurado para satisfacer las exigencias del entorno. La crisis se origina en la confrontación entre una formación económico-social de capitalismo periférico que ha entrado en una etapa de modernización, como en el Ecuador, y una universidad masificada, que aparece como una institución anclada en el pasado, conservadora y reacia al cambio, incapaz por lo mismo de satisfacer los requerimientos sociales.

Mientras más profundas raíces echa el sistema capitalista monopólico y tecnológico en la economía y sociedad, más se moderniza el país y más se ahonda la dependencia, que repercute en los procesos educativos, especialmente en los que se ocupan de la capacitación profesional y científica.

Esta crítica situación se expresa en diversos dilemas que representan los problemas constitutivos de la crisis de la educación superior.

¿Libre ingreso o racionalización de la matrícula? Universidad de masas o universidad de selección es la contradicción generada por el indiscriminado crecimiento de la población escolar, frente a la necesidad de mantener la excelencia académica.

¿Gratuidad o aporte de los estudiantes al financiamiento de sus estudios? Es el dilema que plantean el ingreso gratuito de estudiantes, las limitaciones de las asignaciones del presupuesto estatal y los altos costos de la educación moderna. Pesan en la discusión el precepto constitucional sobre la gratuidad de la instrucción pública y la tradición de un discurso ideológico que proclama la gratuidad.

¿Cogobierno o conducción tecnocrática de la universidad? La conducción de la universidad ¿es asunto que compete a profesores, estudiantes y trabajadores o sólo a la comunidad educativa (profesores-estudiantes) estrictamente tal? En algunos planteles educativos privados se plantea si el gobierno universitario no sería más bien incumbencia de una burocracia especializada o tecnocracia universitaria.

¿Autonomía irrestricta o coordinación autónoma? Se ha advertido que la universidad autónoma opera con criterios de bajo nivel organizativo, lo que impide emplear sus recursos con alta eficiencia. Es una disyuntiva entre autonomía y eficiencia, entre estabilidad de los recursos humanos en sus cargos y mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones.

A más de ésto, el aporte estatal plantea a las universidades la necesidad de coordinar sus objetivos y actividades con los organismos de planificación estatal. Finalmente, el mantener la autonomía de cada universidad frente a las demás conlleva prácticas anárquicas en la educación, por lo que las universidades deberían integrar un sistema nacional de autorregulación de la educación superior.

¿Prioridad a la docencia o a la investigación? El dilema se plantea cuando se trata de asignar prioridades a una u otra actividad, lo que a su vez supone una discusión acerca del tipo de universidad que se pretende establecer. La profesión orientada a la ocupación en la sociedad es la meta principal, que asume a la investigación como ingrediente complementario. ¿O se ha de implementar una universidad centrada prioritariamente en las actividades de investigación y producción científicas?

¿Desarrollo institucional sin burocratización? El crecimiento de los organismos internos de la universidad, indispensables para elevar su potencial académico, origina las condiciones favorables al surgimiento de una compleja y numerosa administración, que a la larga deviene en un serio obstáculo para el desarrollo del saber.

¿Gremialismo o partidismo? Mientras las instituciones educativas reproducen las tensiones de la sociedad, la funcionalidad operativa de la universidad se centra en algunas cuestiones básicas: la gremialización y la politización. La gremialización obedece a un patrón de concentración en el uso y empleo de los derechos laborales, con miras a lograr un espacio de negociación donde se puedan obtener mejores beneficios. Este proceso coexiste y se adecúa al juego político de los partidos universitarios, que mane-

jan los asuntos desde sus respectivas sedes partidistas. De esta suerte, la conducta mayoritaria de los hombres universitarios está dominada, no por los imperativos de la ciencia, sino por los intereses y mentalidad instrumentalizadora de los sectores medios que integran esos partidos políticos.

En definitiva, sobre la educación superior gravitan interrogantes trascendentales: ¿la universidad ecuatoriana ha agotado ya todas sus responsabilidades y perspectivas? ¿Podemos seguir manteniendo el modelo de universidad profesionalizante, históricamente caracterizada como universidad de poder, a condición de introducir las reformas necesarias? ¿O hemos de imaginar el diseño de una nueva universidad de características distintas a las de hoy?

3. Nuevos objetivos para la educación nacional.

A través del diagnóstico de la realidad educativa nacional, se puede descubrir la vigencia de un modelo educativo de expansión escolar que, al enfatizar la dimensión cuantitativa, ha logrado verdaderos éxitos, los mismos que, por cierto, deben continuar hasta su cumplimiento final, especialmente en lo relativo a la superación del analfabetismo, la escolarización universal de 6 años y la capacitación para los mercados de trabajo.

Pero el mismo modelo desarrollista ha creado, en su desenvolvimiento, una problemática que limita negativamente los horizontes cualitativos del proceso educacional, mientras que la modernización de la sociedad ecuatoriana plantea nuevas exigencias a las instituciones educativas. Estos dos elementos han de servirnos para ensayar una reformulación de los objetivos que debe perseguir la educación en el país.

1. Recuperar la dimensión personalizadora de la educación.

Si es verdad que nuestra primera obligación es llegar a ser lo que somos, nada hay más importante que llegar a ser hombres; por lo que la primera finalidad de la educación es formar al hombre. Pero, a más de ser un animal de naturaleza, el hombre es también un animal de cultura y su especie no puede subsistir sino mediante el desenvolvimiento de la sociedad y de la civilización.

En este sentido, el hombre es un animal histórico, ya que por estar dotado de un poder de conocimiento ilimitado y tener que avanzar paso a paso, no puede progresar en su propia vida específica, intelectual y moralmente a la vez, sino a condición de ser auxiliado por la experiencia colectiva, acumulada por las generaciones pasadas y por una transmisión regular de los conocimientos adquiridos, lo que evidentemente es incumbencia de la educación.

Las condiciones deprimentes del subdesarrollo, por un lado, y las presiones de la revolución científico-tecnológica de las sociedades post-industriales, por otro, aprisionan como dos tenazas el desarrollo personal de los hombres del Tercer Mundo. El vaciamiento de la educación de su contenido humanista y científico genera condiciones para que se multipliquen personalidades con poca capacidad razonadora, mucha pasividad y ningún sentido crítico.

El objetivo de recuperar el dinamismo personalizador de la educación obliga a la reo-

orientación de todo el sistema educativo, no solamente en lo relativo a la estructura y funcionamiento de sus instituciones y organismos sino también en lo relativo a la reforma curricular de programas y asignaturas, con el fin de priorizar aquéllas que cultivan la capacidad de pensar, la coherencia en el discurso, el poder de análisis y síntesis, la creatividad y el sentido crítico, así como el buen uso de la libertad y responsabilidad.

2. Imprimir un sentido integral a la educación.

El concepto de educación integral supone que ésta es portadora de contenido humano, personal y social, pues ha de integrar la formación de la persona y la producción social.

Las contradicciones del actual sistema productivo y del educativo aparecen en los problemas de desocupación y subempleo, pues en ellos se hace patente un desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda. Es claro que el sistema escolar ecuatoriano es disfuncional en relación al mercado de trabajo, por lo que es un imperativo imposter-gable vincular estrechamente los sistemas productivos con la educación.

Sólo por una distorsión lamentable se han separado facetas de la realidad que no son más que momentos de un mismo proceso. No puede haber una educación técnica por un lado y una humanista por otro, ni una formación para la ciencia y otra para el trabajo; el trabajo, la técnica, el estudio son partes de la educación y la cultura y ninguna de ellas puede avanzar sin el aporte armónico de sus subsistemas.

“En el mundo de la producción es donde mejor se manifiesta el carácter unitario de la experiencia humana y sólo a partir de una educación asociada al trabajo, respetuosa de los matices y del énfasis propio de cada especialización, será factible hablar y realizar una educación integral”.⁷

El objetivo de una educación integral ha de tener la versión de unos modelos educativos para el sector urbano y de otros distintos para el sector rural y para los grupos étnicos de culturas diferentes.

3. Asegurar un alto nivel científico en la educación.

La revolución científico-técnica ocupa el centro de la cosmovisión del hombre moderno y plantea un reto fundamental a las concepciones y sistemas educativos convencionales, más cuando éstos se limitan a repetir teorías estereotipadas que a veces colindan con subjetivismos ideológicos.

La acción educativa se ha de orientar insoslayablemente a la investigación científica y la excelencia académica como exigencias para el dominio científico-tecnológico, cuyo conocimiento, apropiación, producción y control se han convertido en condición *sine qua non*, tanto para alcanzar el desarrollo económico, como para no ser marginados de una de las fuerzas productivas sin duda determinantes en el futuro ordenamiento del mundo.

7. Carlos Paladines: “Política educativa. Hacia un nuevo modelo educativo”. En CORDES: Educación: entre la utopía y la realidad. Quito 1988. Páginas 66-67.

4. Conformar una educación adecuada a la realidad nacional y a su diversidad cultural.

Junto al desarrollo académico y de la investigación, se ha de propender a salvaguardar las diversas culturas coexistentes en el país y a propiciar su desarrollo en el ámbito de su propia autonomía.

Como resultado de la dominación interna y de la dependencia externa se han impuesto esquemas e instituciones uniformes para todas las poblaciones del país, con suficientes evidencias sobre la inadecuación e inconveniencia de aplicar inflexiblemente a poblaciones campesinas un sistema escolar diseñado para la ciudad.

Cada cultura encierra su propio saber, sus propias destrezas, correspondientes a sus modos de producción y organización socio-política; realidad que no puede desconocer una educación adecuada a la diversidad cultural del país.

5. Procurar la democratización de la educación.

Ya se anotó que la educación, como reproductora de las condiciones que mantienen vigentes las relaciones sociales de producción, profundiza a la larga la diferenciación social que internamente se produce en la sociedad. La escuela, más allá de su aparente función de "igualación", enfatiza las diferencias de clase: desde la primaria se separan los que irán al trabajo físico y los que se orientarán a la preparación intelectual, profesión y dirección. De ahí que hasta los planteles educativos suelen alinearse según las clases sociales. De este modo, también la excelencia académica tiende a concentrarse en pocas manos.

Como dato empírico, observamos que los padres de familia prefieren matricular a sus hijos en los institutos privados -pese a su costo- en la persuasión de que ofrecen excelencia académica.

El desarrollo de la educación superior y la medicina privadas corroboran esta percepción. En cuanto a la primera, hasta 1946 sólo existía una universidad privada, de entonces acá funcionan 6 más.

Frente a esta realidad proponemos el objetivo de reorientar la educación a los sectores desprotegidos de la sociedad, rurales y suburbanos, con el afán de brindar a todos los ciudadanos una real igualdad de oportunidades. De este modo, la democratización de la educación ha de tener no sólo una concreción cuantitativa, sino también cualitativa, en cuanto se pueda garantizar la excelencia académica al mayor número posible de escolares.

La reorientación de la educación hacia los sectores rurales y suburbanos exigirá una profunda revisión de los planes y programas curriculares, de la preparación del magisterio e incluso del sistema de construcciones escolares.

4. Líneas de acción para una nueva política educativa.

La política educativa, por su contenido esencialmente antropológico, no puede limi-

tarse a las variables de reforma curricular y administrativa de la educación y sus instituciones sino que ha de trascender hasta la esfera cualitativa del sistema escolar, imprimiéndole una orientación y un sentido nuevos.

Sea que se la entienda como un conjunto de medidas tendientes a ofrecer iguales oportunidades de promoción social al mayor número posible de ecuatorianos, o como un proceso destinado a formar los recursos humanos que requiera el desarrollo nacional, o como un poderoso factor del cambio que requiere la sociedad, la política educativa ha de propender a la formación integral de la persona humana en el contexto social donde se desarrolla y así superar las aberraciones de una civilización que, al subordinar al hombre a las exigencias de una acumulación económica sin límites y de un espectacular poder de dominación, despierta ante el riesgo de destrucción de la naturaleza y eliminación de la especie humana.

Por otra parte, la praxis educativa requiere objetivos claros y metas precisas, en concordancia con las grandes líneas del plan de desarrollo en ejecución, lo que supone la concepción de un proyecto nacional implícito o explícito y una programación de políticas coherentemente correspondientes. Más, la realidad de gobiernos que no alcanzan estos niveles de praxis política da cuenta de las deficiencias estructurales de nuestra educación y pone de manifiesto la dependencia de ésta respecto de regímenes políticos inestables y aberráticos.

La consideración de los logros y deficiencias de los modelos educativos hasta ahora vigentes permitió definir los objetivos deseables en el campo de la educación, a fin de llevar a culminación sus éxitos y ofrecer correctivos para sus fallas. Es, pues, hora de esbozar las líneas de acción que se consideran prioritarias en la formulación de una política educativa que haga efectivos los propósitos establecidos.

Pero una política educativa abarca una multiplicidad de instituciones, personal y recursos que pondrán en práctica los programas y proyectos que la constituyen. Su dificultad estriba en la diversidad de intereses y necesidades que ha de conjugar tanto a nivel nacional como provincial. Su complejidad se debe a los obstáculos y problemas que suponen tanto la formulación como la ejecución y evaluación de sus proyectos y programas. Su realización no es, pues, un trabajo fácil, ya que supone un conjunto interrelacionado de actividades y procesos de consenso y decisión que involucran a organismos estatales, al personal educativo y escolar, así como a la misma sociedad en su conjunto, con todos los cuales es necesario contar.

Bajo esta perspectiva ponemos a consideración cinco frentes de acción que pueden considerarse prioritarios para una nueva política educativa, a saber: el mejoramiento cualitativo de los sistemas escolares, la democratización de la educación, la vinculación entre educación y producción, la protección a los recursos humanos y el desarrollo institucional.

A. Mejoramiento cualitativo del sistema.

El mejoramiento de la calidad de la enseñanza es tarea muy compleja e implica un fuerte apoyo político, tanto del gobierno como de toda la sociedad.

La queja generalizada acerca de la baja calidad de la enseñanza y el fuerte reclamo por su mejoramiento no han logrado aún plasmar una propuesta consistente de desarrollo educativo, acaso por el mismo aislamiento del sistema educativo respecto de la sociedad.

La determinación de un estilo de desarrollo que permita el desenvolvimiento de las potencialidades de la persona y de las capacidades de la nación, deberá ser criterio fundamental para definir y organizar los contenidos de la educación y justificar su adecuación a los requerimientos de la sociedad.

En lo relativo a contenidos de la enseñanza, se ha de asegurar el desarrollo científico y tecnológico. Dada la velocidad de las innovaciones científicas y tecnológicas y el volumen de nuevos conocimientos, la solución es aprender a aprender, ya que los nuevos conocimientos no llevan en sí mismos las competencias. La adquisición de tales competencias es responsabilidad del sistema educativo, que debe cambiar fundamentalmente las tradiciones curriculares convencionales.

Mejorar la calidad de la educación supone estimular proyectos y centros de investigación educativa y pedagógica; establecer sistemas de evaluación abiertos y comunes, al menos para cada nivel escolar; promover la innovación y experimentación curricular; brindar asesoramiento principalmente a los planteles que acogen alumnos de diversa cultura.

Algunas líneas de acción prioritarias en esta política educativa, podrían ser:

1. Formación y capacitación docente:

- a) Para ello se hace necesario elevar el nivel académico de los institutos normales;
- b) Avanzar en la estructuración de modelos pedagógicos apropiados a nuestro medio, particularmente para las zonas rurales;
- c) Coordinar la enseñanza de las ciencias en los institutos normales con las universidades, para que los futuros maestros puedan acceder a una formación actualizada y especializada;
- d) En cuanto a la formación de maestros para el nivel medio, se requiere, antes que nada, una evaluación de la formación que ofrecen las Facultades de Ciencias de la Educación, particularmente en lo relativo a la preparación de los docentes destinados a los colegios e institutos técnicos de este nivel, para lo que se debe tener en cuenta a las Escuelas Politécnicas.
- e) Consolidar un servicio nacional de capacitación que se base en un estudio detallado de necesidades a escala regional y provincial y ofrezca ayudas complementarias, como información, divulgación de literatura especializada, etc. en forma institucionalizada, como se ha pretendido hacer con DINACAPED.
- f) Establecer un sistema nacional de supervisión escolar con personal especializado

en esta materia, de suerte que se convierta en un verdadero apoyo técnico pedagógico al docente.

- g) Finalmente, implementar cursos de capacitación profesional a los docentes universitarios en materias pedagógicas y didácticas adecuadas a las distintas especialidades profesionales de este nivel.

2. Revisión de planes y programas de estudios en todos los niveles:

- a) A más de la revisión de planes y programas de estudio, la carga horaria y las respectivas guías para el docente, se ha de procurar la integración horizontal y vertical de las asignaturas. Las políticas deben orientarse hacia una visión integrada de las áreas de conocimiento que se imparten en cada grado y curso y garantizar una secuencia adecuada de los estudios a lo largo del sistema educativo, evitando repeticiones y dispendio inútil del tiempo de trabajo escolar.

Se requiere actualizar los contenidos de las materias que se enseñan, evitando la excesiva esquematización y dogmatización de los estudios. En el estudio de las ciencias habría que establecer líneas de aprendizaje orientadas a la iniciación científica desde los primeros tramos educativos. Finalmente, es importante recoger los valores culturales y sociales de cada una de las regiones y zonas del país en los contenidos que se imparten.

- b) En la actividad escolar han sido marginadas algunas áreas, tales como las artísticas, recreativas y participativas, las mismas que deben ser revaloradas en virtud de la función que ejercen en la socialización y creatividad de niños y jóvenes. Ello puede contribuir al logro de un desarrollo emocional e intelectual superior de los escolares.
- c) Hay que emprender en la investigación y estudio de las necesidades de profesionales en el país. Se podrá así estructurar perfiles profesionales adecuados, definir nuevas especialidades y reformular el pensum de estudios en cada carrera. Esta labor es muy necesaria para el ciclo diversificado de la educación media y para todo el nivel de estudio superior, pues son los directamente encargados de la formación de recursos humanos.
- d) El apoyo a las actividades de investigación científica se ha de extender hasta la formación de investigadores y técnicos que se orienten a la innovación tecnológica. En la actualidad, no existe una capacidad institucional para formar investigadores ni para coordinar las investigaciones de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional. Habría que llegar a la creación de Facultades de Ciencias, como unidades receptoras de las ciencias básicas con alto nivel de excelencia académica. Estos programas se reflejen directamente al ámbito de los estudios superiores, y particularmente, a una reorganización del pensum de estudio de cada carrera.

3. Mejoramiento de las prácticas didácticas y pedagógicas:

La concepción de la educación bancaria supone técnicas tradicionales como son: la repetición, el memorismo y el énfasis concedido a la forma sobre el contenido, se carac-

teriza por la pasividad y ausencia de participación por parte del alumno; se centra totalmente en el profesor que ejerce una autoridad vertical sobre los alumnos.

Las políticas educativas de innovación, en este campo, se proponen como objetivo lograr que el escolar, durante el aprendizaje, se ponga en situación de desarrollar sus capacidades en actitud de iniciativa y dinamismo. Profesor y alumno han de formar un equipo que reproduce los conocimientos científicos y accede a la verdad.

4. Orientación educativa y vocacional:

Ante todo hay que buscar la formación integral de los alumnos, en cuanto al aprendizaje implica; no solo la adquisición de conocimientos y destrezas, sino también la formación de la personalidad. A ello se refiere la orientación educativa.

a) Es menester implantar programas de orientación vocacional en todos los establecimientos educativos, con personal especializado en la materia.

b) Igualmente, es necesario instaurar programas de seguimiento de los estudiantes, como un medio idóneo de selección de matrícula, particularmente para los colegios técnicos y para el ingreso a los estudios universitarios.

B. Democratización de la educación.

El actual sistema educativo refleja las grandes desigualdades de la sociedad ecuatoriana y tiende a reforzarlas más aún. Es pues, necesario introducir medidas correctivas que abran el acceso a la educación en favor de los sectores más desprotegidos del pueblo.

1. Superación del analfabetismo y educación de adultos:

La eliminación del analfabetismo y el reforzamiento de la educación de adultos constituyen los primeros pasos en el camino de la democratización de la educación.

a) El programa de eliminación del analfabetismo constituye una meta con la cual se ha comprometido el Ecuador, al ser partícipe del Proyecto Principal para América Latina, auspiciado por la UNESCO.

b) Entre las políticas de democratización de la educación, por medio de la eliminación del analfabetismo, es necesario fomentar acciones destinadas a la población adulta que permanece en condiciones de analfabetismo o que no han completado el nivel primario. Ello tiende, además, a elevar la productividad económica y a posibilitar mejores oportunidades de vida de los beneficiarios.

2. Universalización de la educación básica:

En zonas rurales subsiste aún un número considerable de niños que no acuden a las aulas escolares, existen numerosas escuelas unidocentes e incompletas y es patente la disfuncionalidad de la escuela en relación al medio. Para enfrentarlo se propone:

- a) Programas tendientes a eliminar la marginalidad escolar con proyectos como el de Atención a la Marginalidad Escolar Rural, AMER, que en la actualidad solo beneficia a 7 provincias.
- b) Programas tendientes al mejoramiento de las escuelas unidocentes e incompletas, las que deberán ser objeto de una atención especializada en cuanto a métodos, materiales y capacitación docentes.
- c) La integración escuela-comunidad constituye una acción fundamental en las estrategias para democratizar la educación. Una experiencia en este sentido es el caso de la nuclearización educativa.
- d) Tienen particular importancia las experiencias de educación bilingüe intercultural.
- e) Para las zonas suburbanas y de tugurios son de importancia las iniciativas de establecer centros de educación permanente en asocio con las centrales sindicales y otros organismos laborales y las de utilización de los medios masivos de comunicación: emisiones radiofónicas, cursos modulares o a distancia, etc.

3. Provisión de igualdad de oportunidades:

La democratización de la educación que exige el Ecuador contemporáneo no se limita a la ampliación del acceso a la enseñanza escolarizada, sino que ha de avanzar hasta la provisión de la "igualdad de oportunidades", al permitir a cada uno sacar el mejor partido de sus posibilidades.

C. Vinculación entre educación y producción.

El trabajo es, sin lugar a dudas, un medio insustituible en el conjunto de mediaciones que requiere una educación integral; pero la vinculación entre la actividad educativa y la productiva, aún no es en nuestro medio una experiencia.

Es posible, sin embargo, presentar algunas propuestas de participación de los alumnos en actividades productivas. Sobre ellas se ha de ejercer, para mejorarlas, el estudio y la crítica.

1. El Bachillerato Humanístico-Técnico:

Este consiste en una reorientación de toda la estructura curricular de la educación media, a través de la redefinición del humanismo, la ciencia y la técnica en su relación con la formación integral del individuo, las necesidades socio-económicas del país, la demanda de mandos medios y las exigencias laborales y familiares del estudiante.⁸

8. Taller Nacional para la revisión y elaboración de planes de estudio. Proyectos de reforma curricular, pp. 212-223. Ed. del Ministerio de Educación, Quito-Ecuador, 1980.

2. Otras iniciativas.

Otras iniciativas que están en marcha, son:

- a) los Centros o Unidades de Producción, a través de los cuales la institución educativa pasa a generar sus propios recursos;
- b) el curriculum comunitario, en el área rural. Mediante él, los trabajos que realizan los adultos en su vida diaria, se toman como contenidos de asignatura en el medio escolar.

3. las Universidades, sobre todo en sus Facultades de Ciencias Agrícolas y Técnicas tienen en este punto un amplísimo campo para su imaginación y creatividad.

D. Protección a los recursos humanos.

1. En cuanto a los alumnos, se deben enfrentar las deficiencias alimenticias y de salud con que concurren a las escuelas muchísimos niños de zonas rurales, suburbanas y de tugurio, mediante:

- a) programas de desayuno escolar, con el aporte y colaboración de la comunidad y el Estado;
- b) programas de atención médica y servicio dental gratuitos;
- c) programas de transporte escolar, especialmente en las grandes ciudades;
- d) programas de crédito educativo, destinado a estudiantes capacitados que carecen de los recursos necesarios;
- e) programas de provisión de útiles escolares, textos y material didáctico a precios de costo.

2. En cuanto al bienestar y ayuda social de los maestros, se ha de procurar las garantías y estímulo que demandan su trabajo y sus derechos mediante:

- a) La expedición de una nueva Ley de Carrera Docente y Escalafón que reestructure y renueve todos y cada uno de los múltiples aspectos que conforman su profesión;
- b) La revisión y mejoramiento del sistema de remuneraciones y escalafón;
- c) El establecimiento de un sistema de capacitación, actualización y mejoramiento docente: Plan Nacional de Mejoramiento Docente.

E. Desarrollo institucional.

Este frente de acción prioritaria en las políticas educativas a implantarse, se refiere sobre todo a la instauración de un sistema nacional de educación integrado y a la necesaria reforma administrativa y financiera.

1. Un sistema nacional de educación integrado:

En primer lugar, se trataría de crear un solo sistema nacional de educación, que integre tanto la educación dependiente del MEC como la autónoma universitaria, basado en una idea de la integración que vaya más allá de lo meramente administrativo y ponga el énfasis en las condiciones de orden epistemológico, que nacen de la concepción de un saber integrado en su creación, transmisión, difusión y en su significación como instrumento de poder y de intervención social.

Hay que salvar las desconexiones existentes entre los niveles preprimario, primario y medio, tender un puente sobre el salto del colegio a la universidad. Ello exige reformas institucionales tanto en la administración central como en las direcciones provinciales del Ministerio; la creación de nuevos organismos de enlace, no solo informativos sino también planificadores. Así se podrá superar la desintegración existente entre los diversos niveles educativos y en el seno de la educación dependiente del MEC y al interior de las universidades, cada una de ellas autónoma frente a las otras. Para ello se hace indispensable revisar prácticas y conceptos, con miras a implementar políticas educativas coherentes con la sociedad y sus requerimientos.

- a) Esta desarticulación puede ser corregida mediante la creación de instancias de coordinación entre los distintos subsistemas educativos. Serían unidades técnico-administrativas dedicadas a estas tareas.
- b) Habría que propiciar la instauración de un consejo de alto nivel, integrado por representantes de los diversos organismos que tengan competencia en la educación: MEC, CONUEP, Ministerio del Trabajo, etc. El propósito de esta entidad sería aprobar las políticas educativas, orientar la ejecución de las mismas y tomar decisiones fundamentales en el quehacer educativo.

2. Reformas institucionales:

Apuntan al aparato administrativo central y provincial en sus aspectos administrativos, financieros y jurídicos. Ello tiende a:

- a) Descentralizar las actividades técnicas y administrativas concentradas en el nivel central;
- b) Simplificar los trámites campesinos, especialmente en régimen escolar;
- c) Exigir planes operativos anuales a todas y cada una de las dependencias ministeriales y provinciales.
- d) Fortalecer la Dirección de Planeamiento en el MEC y la correspondiente en el seno del CONUEP.
- e) Finalmente, se debe proceder a un estudio sobre el financiamiento de los subsistemas y niveles educativos, a fin de tener elementos de juicio para proceder a una más racional asignación de recursos.

CUADRO No. 1
CRECIMIENTO POR NIVELES DE PLANTELES EDUCATIVOS, DOCENTES Y ALUMNADO
(1960-1985)

| Años | Nivel pre-primario | | | Nivel primario | | | Nivel secundario | | | Total general | | |
|---------|--------------------|----------|---------|----------------|----------|-----------|------------------|----------|---------|---------------|----------|-----------|
| | Planteles | Docentes | Alumnos | Planteles | Docentes | Alumnos | Planteles | Docentes | Alumnos | Planteles | Docentes | Alumnos |
| 1960-61 | 84 | 260 | 10.431 | 4.322 | 12.341 | 505.528 | 298 | 5.617 | 63.957 | 4.704 | 18.218 | 579.916 |
| 1965-66 | 125 | 368 | 11.559 | 5.761 | 18.629 | 704.563 | 479 | 8.575 | 108.837 | 6.365 | 27.572 | 824.959 |
| 1970-71 | 168 | 394 | 12.884 | 6.893 | 23.921 | 916.549 | 800 | 15.247 | 209.106 | 7.861 | 39.562 | 1'138.539 |
| 1975-76 | 148 | 756 | 22.700 | 9.021 | 31.054 | 1'164.126 | 666 | 18.705 | 317.118 | 9.835 | 50.515 | 1'503.944 |
| 1980-81 | 691 | 1.831 | 49.954 | 11.403 | 42.116 | 1'483.203 | 977 | 29.131 | 392.000 | 13.071 | 73.078 | 1'925.157 |
| 1985-86 | 1.601 | 3.602 | 89.835 | 13.703 | 52.203 | 1'738.419 | 1.450 | 42.654 | 668.822 | 16.754 | 98.459 | 2'497.076 |

Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Estadística.

Algunos datos han sido reajustados por el autor.

Autor: Carlos Paladines.

CUADRO No. 2
CRECIMIENTO DEL NIVEL SECUNDARIO DE PLANTELES EDUCATIVOS
DOCENTES Y ALUMNADO, POR TIPO DE PLANTEL
(1960-1985)

| Años | Tipo de plantel | Planteles | Docentes | Alumnos |
|-----------|--------------------------|-----------|----------|-------------|
| 1960 / 61 | Bachiller en Humanidades | 182 | 3.841 | 38.721 |
| | Técnico Profesional | 90 | 1.293 | 18.331 |
| | Ciencias de la Educación | 26 | 483 | 6.905 |
| | TOTAL | 298 | 5.617 | 63.957 |
| 1965 / 66 | Bachiller en Humanidades | 236 | 5.646 | 59.125 |
| | Técnico Profesional | 205 | 2.165 | 36.044 |
| | Ciencias de la Educación | 38 | 764 | 13.668 |
| | TOTAL | 479 | 8.575 | 108.837 |
| 1970 / 71 | Bachiller en Humanidades | 507 | 10.918 | 32.511 (1) |
| | Técnico Profesional | 251 | 3.277 | 23.032 |
| | Ciencias de la Educación | 42 | 1.052 | 10.203 |
| | TOTAL | 800 | 15.247 | 209.106 |
| 1975 / 76 | Bachiller en Humanidades | 443 | 13.799 | 229.426 (2) |
| | Técnico Profesional | 213 | 4.776 | 86.779 |
| | Ciencias de la Educación | 10 | 130 | 913 |
| | TOTAL | 666 | 18.705 | 317.118 |
| 1980 / 81 | Bachiller en Humanidades | 640 | 21.514 | 139.984 (3) |
| | Técnico Profesional | 324 | 7.366 | 68.604 |
| | Ciencias de la Educación | 13 | 251 | 6.927 |
| | TOTAL | 977 | 29.131 | 392.000 |
| 1985 / 86 | Bachiller en Humanidades | 823 | 27.744 | 421.941 |
| | Técnico Profesional | 596 | 13.721 | 231.043 |
| | Ciencias de la Educación | 31 | 1.189 | 15.838 |
| | TOTAL | 1.450 | 42.654 | 668.822 |

Notas: (1) No incluye el Ciclo Básico en Humanidades.
(2) No incluye a planteles, docentes y profesores del Ciclo Básico.
(3) No incluye el Ciclo Básico.

Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Estadística.
Algunos datos han sido reajustados por el autor.

Autor: Carlos Paladines.

CUADRO No. 3
EXPANSION DE LA EDUCACION DEL SECTOR RURAL

| Tasa de crecimiento alumnado del sector rural: | |
|---|----------|
| Pre-primario: | 211.72 % |
| Primario: | 13.24 % |
| Medio: | 85.43 % |

Gasto público de educación según áreas:
(Miles de sucres de 1975)

| Años | Gasto total | Gasto área urbana | Porcentaje | Gasto área rural | Porcentaje |
|------------------------------|--------------------|--------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
| 1978 | 3'939.007,1 | 3'089.965,0 | 78% | 849.042,1 | 22% |
| 1979 | 4'409.070,7 | 3'563.745,9 | 81% | 845.324,8 | 19% |
| 1980 | 6'641.491,8 | 5'054.543,6 | 76% | 1'587.038,2 | 24% |
| 1981 | 6'830.742,4 | 5'216.709,7 | 76% | 1'614.032,5 | 24% |
| 1982 | 6'625.268,4 | 5'179.893,3 | 78% | 1'445.375,1 | 22% |
| Promedio 1978-1979 | 4'174.038,9 | 3'326.855,5 | 80% | 847.183,5 | 20% |
| Promedio 1980-1982 | 6'699.167,5 | 5'150.382,2 | 77% | 1'548.815,3 | 23% |

Gasto público en educación per cápita, distribución por área:
(Sucres de 1975)

| Años | Gasto total | Gasto área urbana | Gasto área rural |
|------------------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1978 | 541,51 | 920,21 | 218,61 |
| 1979 | 594,62 | 1.032,26 | 213,33 |
| 1980 | 371,83 | 1.393,68 | 397,64 |
| 1981 | 872,42 | 1.369,28 | 401,01 |
| 1982 | 826,30 | 1.247,27 | 357,02 |
| Promedio 1978-1979 | 568,07 | 976,24 | 216,07 |
| Promedio 1980-1982 | 856,85 | 1.336,74 | 385,22 |

Fuente: Leyes de Presupuesto del Gobierno Nacional. Estudio Comparativo de Gastos Totales Efectivos del Presupuesto General del Estado para los años 1979-1981, CONADE, julio de 1983 y Documento de Trabajo PREALC/214, marzo de 1982.

Autor: Carlos Paladines.

CUADRO No. 4
UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS DEL ECUADOR
SEGUN FECHAS DE FUNDACION

| Universidades | Fecha fundación | Leyes de fundación |
|---|-----------------|--|
| Universidad Central del Ecuador | 18-03-1826 | |
| Universidad de Guayaquil | 01-12-1867 | |
| Universidad de Cuenca | 01-01-1868 | |
| Escuela Politécnica Nacional | 30-08-1869 | |
| Universidad Nacional de Loja | 09-10-1943 | |
| Pontificia Universidad Católica del Ecuador | 04-11-1946 | |
| Universidad Técnica de Manabí | 29-10-1952 | |
| Escuela Superior Politécnica del Litoral | 29-10-1958 | RO 663 Dec. Ej. 1664-29 Octubre de 1958 |
| Universidad Católica de Guayaquil | 17-05-1962 | AE. Min. Educ. Res. 1159 |
| Universidad Laica, Vicente Rocafuerte | 30-04-1963 | Dec. 1536 del 10-10-1966 |
| Universidad Técnica de Ambato | 14-04-1969 | RO 161 Ley 69-04 del 18-04-1969 |
| Universidad Técnica de Machala | 14-04-1969 | RO 161 Ley 69-05 del 18-04-1969 |
| Universidad Técnica de Esmeraldas | 04-05-1970 | RO 436 Ley 70-16 del 21-05-1970 |
| Universidad Católica de Cuenca | 07-09-1970 | RO 76 Dec. Sup. 409-A del 07-10-1970 |
| Universidad Técnica Particular de Loja | 03-05-1971 | RO 217 del 05-04-1970 |
| Universidad Técnica de Babahoyo | 05-10-1971 | RO 327 Dec. Sup. 1508 del 08-10-1971 |
| Escuela Superior Politécnica de Chimborazo | 02-05-1973 | RO 425 Dec. Sup. 1223 del 06-11-1973 |
| Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí | 13-11-1985 | RO 313 Ley 10 del 13-11-1985 |
| Universidad Tecnológica Equinoccial | 01-02-1986 | RO 377 Ley 19 del 18-02-1986 |
| Universidad Técnica del Norte | 18-07-1986 | RO 482 Ley 43 del 18-07-1986 |

CUADRO No. 5
EXPANSION DE PLANTELES, PROFESORES Y MATRICULAS
EN LA EDUCACION MEDIA: 1976-77 Y 1985-86

| Niveles | Planteles | | Profesores | | Matrícula | |
|----------------|--------------|--------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| | 76-77 | 85-86 | 76-77 | 85-86 | 76-77 | 85-86 |
| Básico | 403 | 680 | 4.404 | 5.714 | 285.876 | 445.151 |
| HH.MM. | 509 | 838 | 16.157 | 27.843 | 94.900 | 168.613 |
| Técnico | 229 | 600 | 5.394 | 13.949 | 44.989 | 108.755 |
| Normales | 10 | -- | 153 | -- | 2.191 | -- |
| TOTALES | 1.151 | 2.118 | 26.107 | 47.506 | 425.765 | 722.549 |

Fuente: Plan Ecuatoriano para el Desarrollo RR.HH. CONADE, 1980.

Planeamiento Educativo, MEC, 1985. Cuadro No. 57.

Autor: Iván Guzmán.

| Colegios técnicos | Número |
|-------------------------|------------|
| Agropecuarios | 218 |
| Industriales | 119 |
| Comercio-Administración | 201 |
| Otros | 15 |
| TOTAL | 553 |

Fuente: Departamento de Ed. Técnica, MEC, 1986.

MATRICULA DE LA EDUCACION TECNICA

| Colegios | 76-77 | 78-79 | 83-84 | 85-86 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Agropecuarios | 3.143 | 3.592 | 9.183 | -- |
| Industriales | 6.367 | 8.104 | 13.981 | -- |
| Com. Adm. | 33.951 | 41.056 | 66.641 | -- |
| Otros | 1.528 | -- | -- | -- |
| TOTALES | 44.989 | 52.752 | 89.805 | 108.755 |

Fuente: Departamento de Ed. Técnica, MEC, 1986.

LA EDUCACION
Y LAS POLITICAS SOCIALES

Vicente Martínez

1. Los enfoques educativos de la planificación.

La aparente claridad en la comprensión de las relaciones entre educación y sociedad que predominó en nuestros países, en las últimas décadas, ha desembocado en una profunda desilusión. En el caso del Ecuador en la década de los sesenta a la educación se la concibió como factor de cambio, en el sentido de formar los recursos humanos indispensables para la economía en proceso de modernización. El supuesto optimista del cual se partió fue el de concebir a la educación como una variable autosuficiente para generar modificaciones en la sociedad, independientemente de la consideración de las determinaciones económicas y sociales a las que estuvo sujeta.

En la década de los setenta, aún en el marco del anterior enfoque, se amplió la competencia de la educación hacia el cumplimiento de un rol "antioligárquico". Aquí el valor de la educación como principal instrumento de socialización fue privilegiado, en la perspectiva de incidir en los procesos mismos de la enseñanza, para contrarrestar modelos políticos tradicionales.

Para la década de los ochenta, en el Plan de Desarrollo 1980-1984 la desilusión comienza a dar muestras. En él se reconoce que la educación por sí sola no puede convertirse en factor del cambio, sino es a condición de una acción intencionada de modificación de otras variables, especialmente ligadas a la distribución del ingreso y a la participación de la población.

2. Principales tendencias del desarrollo educativo.

En el transcurso de las décadas de los cincuenta y sesenta, con los primeros signos de modernización de la sociedad ecuatoriana, se adjudicó a la educación el rol de proveedora del material humano indispensable para el esperado desarrollo económico.

Se partió del supuesto de que la educación, a más de ser factor dinámico para el crecimiento, devendría en fuente de beneficios individuales para sus usuarios: mayores y mejores oportunidades de trabajo, mejoría de los ingresos y mayores niveles de prestigio social.

Se constata una ampliación significativa de la cobertura escolar que trastocó las pautas de crecimiento de la matrícula que históricamente habían prevalecido en el país. En la década de los cincuenta se observa la expansión de la matrícula primaria. En la de los sesenta igual fenómeno se produce en el nivel medio, y para los años setenta es la educación superior la que experimenta un crecimiento sin precedentes en el número de estudiantes.

Sin embargo, en la misma década de los setenta y la de los ochenta se constata que la baja generación de puestos de trabajo, no concordaba con el alto número de egresados de las aulas escolares. Por otro lado, las expectativas de mejorar los ingresos y de posición social a través de la educación solo se cumplieron para determinados sectores sociales, manteniéndose todavía altos niveles de discriminación social. La educación se convirtió en un factor más de selección, a pesar de la masiva incorporación de alumnos. Y, por último, sobresale también el hecho de la sobrevivencia de los rasgos básicos de la enseñanza tradicional.

¿Cómo explicar este fenómeno?. Una posible línea explicativa está ligada a un sobre-dimensionamiento del valor político adjudicado a la educación por parte de los equipos gubernamentales. Al convertirse la educación en una demanda sentida en amplios sectores pobres de la población, las políticas gubernamentales privilegiaron la satisfacción de la misma con perspectivas de carácter circunstancial -apoyo político-, sin claridad en los objetivos que se perseguían en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, si bien la industria y las áreas sujetas a modernización del sector terciario y de la agricultura se beneficiaron de la oferta de profesionales y de mano de obra calificada, exigieron tan solo una educación basada en la mera reproducción del conocimiento, característica fundamental del sistema educativo tradicional. Es decir que, a pesar de los intensos procesos de utilización de la ciencia y tecnología moderna, la economía no demandó una formación de recursos humanos que suponga la perspectiva de la producción de conocimiento. Si el conocimiento es un bien disponible en el exterior, la solución aplicada fue reproducirlo al interior del país en los aspectos indispensables para mantener una planta de recursos humanos capaz de operar con dicha tecnología, más no reproducirla, innovarla o transformarla.

En resumen, son variables de orden político las que dinamizaron la expansión de la matrícula. La economía, si bien es cierto demandó contingentes de recursos humanos calificados, no llegó a determinar un cambio significativo en los modelos pedagógicos ni en las concepciones curriculares tradicionales.

3. Reforma educativa y política.

En el marco de los rasgos anteriormente señalados, se estableció la Planificación de la Educación para que se convirtiera en un instrumento útil en el ajuste de la educación al proceso de modernización de la sociedad, particularmente de la economía. Si bien se lograron avances importantes, tales como la incorporación masiva de población escolar, la ampliación de la infraestructura escolar e innovaciones cualitativas de carácter puntual; es evidente la disociación entre planificación y procesos educativos, los que emergieron y evolucionaron de una forma relativamente espontánea. A lo sumo, la planificación incidió en el establecimiento de prioridades y en orientar el gasto, pero no en evitar distorsiones y adecuar los aspectos cualitativos de la enseñanza a los procesos socio-económicos que se habían desatado.

En mucho, esta debilidad de la planificación devino de una articulación no muy positiva entre las esferas de toma de decisión política en materia educativa y las orientaciones emanadas del campo de la técnica de la planificación. Si los enfoques de los responsables de la educación se basaron en el circunstancialismo, clientelismo y en el

corto plazo, y los procesos de cambio educativo requieren de periodos de mayor maduración, entonces las propuestas de los planificadores no tuvieron ni la efectividad ni el respaldo para lograr una racional ejecución de los planes y programas.

Por otro lado, a las propuestas de la planificación no se acompañó una reflexión y estudio sistemático y profundo de la realidad educativa ecuatoriana. Resultado de ello fue la aplicación mecánica de enfoques de planificación y educativos, al margen de las especificidades de los entornos socio-económicos y de las características institucionales de los organismos ejecutores. Todo ello implicó que las programaciones no puedan ser ejecutadas a cabalidad.

A lo largo de estos años, se ha vuelto reiterativo un discurso de reforma de la educación, tanto en las esferas técnicas como en las políticas, sin que en lo sustancial se haya logrado materializar ningún cambio importante. Estos planteamientos de reforma por lo general han girado alrededor de la democratización de la educación, del mejoramiento de la enseñanza, de la racionalización del sistema educativo, etc. y a la postre han desembocado en la desilusión de sus promotores. Algunos autores señalan que ya no es necesario plantearse qué hacer en educación, sino cómo hacer.

El sistema educativo

En el marco antes señalado tomó forma la organización educativa vigente, basada en el esquema de niveles educativos: primario, medio y superior.

El nivel primario, orientado a cumplir el papel de homogenizador cultural. El medio, concebido como tránsito a la universidad y ahora dirigido hacia una formación vocacional de los recursos humanos (profesionales de nivel medio como profesores primarios, técnicos y artistas). Y un nivel superior, que trata de ampliar las oportunidades de especialización, a través de carreras técnicas y de ciencias humanas, y de romper con el prestigio de las carreras ejes de la universidad tradicional. (medicina, derecho, etc.)

A estos niveles, que conforman la instancia escolarizada de la educación, se suman servicios educativos no escolarizados, producto de demandas específicas de formación profesional para la industria y otras actividades económicas (por ejemplo, SECAP).

En la actualidad, la ampliación del número de instituciones educativas y de procesos de administración y programación, han creado la imagen de un sistema educativo extremadamente complejo y desarticulado. Esto es visible sobre todo en el ámbito no escolarizado, que no tiene una estructura y un enfoque único y ha evolucionado casi independientemente del escolarizado.

En cuanto a la programación de los estudios, no existe una adecuada interrelación entre el nivel superior y el resto de niveles.

1. Los niveles educativos.

1.1 La educación básica.

Para 1982 los niveles de escolarización de la población económicamente activa muestran serias deficiencias: más del 75 % no supera la primaria y el analfabetismo afecta a un 16 % de este grupo. Si se considera la baja calidad de la educación, especialmente de las escuelas rurales y de las zonas urbanas deprimidas, la situación de esta población es muy precaria en cuanto a los niveles reales de instrucción que poseen.

Esto se debe comparar con las altas tasas de crecimiento de la matrícula primaria, superiores a las de la población en el correspondiente grupo de edad.

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA MATRICULA PRIMARIA Y DE LA POBLACION

| | 70-75 | 75-80 | 80-85* |
|-----------------------|-------|-------|--------|
| Matrícula primaria | 4.3 | 4.1 | 2.6 |
| Población (6-11 años) | 3.3 | 2.4 | 1.9 |

* Datos provisionales.
Elaboración del autor.

Si bien en las zonas urbanas se ha llegado a atender a la totalidad de niños en edad escolar, en las zonas rurales se estima que alrededor de un 15% del total de niños no tienen acceso a la escuela. Pero, sobre todo, es la poca eficiencia en la retención lo que caracteriza a la escuela, estimándose que de 100 niños que ingresan a primer grado, tan solo egresan 55 después de 6 años de estudio (año 1980). Este promedio nacional, obviamente esconde situaciones dramáticas que se verifican en los servicios primarios ubicados en zonas deprimidas urbanas y rurales, donde los niveles de deserción son excesivamente altos.

Un aspecto educativo poco atendido es el pre-escolar. En la actualidad se estima una cobertura del 10 % de la población entre 4 y 5 años de edad.

En cuanto a la alfabetización, las campañas efectuadas no han podido ser evaluadas en su impacto, existiendo indicios de altos índices de deserción en los cursos, escaso apoyo material (material didáctico, sobre todo) y falta de metodologías apropiadas para el trabajo con adultos que eviten el analfabetismo por desuso.

1.2 El nivel medio.

Este nivel, junto con el superior, expresan con más claridad el alcance que tuvo la expansión educativa en la década anterior. Se observan tasas de crecimiento de la matrícula sobre el 10 %, marcadamente superiores a las demográficas del correspondiente grupo de edad. Aunque se observa un decrecimiento importante en los últimos años, tendencia que es general al conjunto del sistema educativo.

| TASAS DE CRECIMIENTO DE MATRICULA MEDIA Y LA POBLACION | | | |
|---|---------|---------|----------|
| | 1970-75 | 1985-80 | 1980-85* |
| Matrícula media | 12.0 | 8.9 | 4.3 |
| Población (12-17 años) | 3.2 | 3.4 | 2.7 |
| * Datos provisionales. Elaboración del autor. | | | |

Si tradicionalmente este nivel educativo, estuvo orientado hacia los grupos medios urbanos, esta característica se ha mantenido ahora, en el contexto de una ampliación del volumen de estos sectores sociales. Si bien no existen dimensionamientos cuantitativos, se estima que son reducidos los nuevos estratos sociales incorporados a este nivel, especialmente presionados por los requisitos educativos exigidos en los mercados laborales. Para 1982, solo el 16.3 % de la PEA cubre el nivel medio de educación. En todo caso, un rasgo importante es la incorporación de la población escolar femenina, antes marginada, que explica en parte la expansión anotada.

En este nivel su base social fundamental es urbana. Para 1985, el 88 % de la matrícula y el 70 % de los planteles secundarios son urbanos. La contrapartida de este fenómeno es que la zona rural está desprovista de estos servicios, cuya cobertura ha sido estimada, para 1982, en el 10.5 % (Vos, Rob. 1984).

En cuanto a la distribución de la matrícula todavía este nivel aparece como un mero tránsito a la universidad, ya que más del 62 % de la matrícula corresponde a colegios de Humanidades Modernas.

| DISTRIBUCION DE LA MATRICULA EN EL CICLO DIVERSIFICADO 1983-84 | | |
|---|---------|------|
| Humanidades Modernas | 155.068 | 62% |
| Técnicos | 89.805 | 36% |
| Normales | 4.911 | 2% |
| TOTAL | 249.814 | 100% |
| Fuente: Estadísticas de la Educación, MEC. (1985) | | |

El impulso dado a la educación media-técnica en estos últimos años, bajo el enfoque de diversificar este nivel hacia la formación de recursos humanos de carácter intermedio- técnicos industriales y agropecuarios-, no ha dado los resultados esperados. En la actualidad existen alrededor de 300 planteles industriales y agropecuarios, número que resulta insuficiente para las necesidades del país.

Reviste especial interés la problemática de los colegios agropecuarios algunos de los cuales se encuentran en zonas urbanas y sin las suficientes instalaciones -espacios agrícolas y maquinaria y una relación alumno-profesor, baja.

Los colegios técnicos de comercio y administración son los que han absorbido mayor matrícula y sobre los cuales existen indicios de baja calidad académica.

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA
DE LOS COLEGIOS TECNICOS
1983-1984**

| | |
|--------------|------|
| Industrial | 14% |
| Agropecuario | 10% |
| Comercial | 76% |
| TOTAL | 100% |

Fuente: DET/ PROMET, 1986.

Lo más preocupante, en el caso de los colegios ligados a los sectores productivos, es la baja capacidad de insertar egresados en el mercado laboral. Según el Ministerio de Educación, tan solo un 10 % de los egresados logran insertarse en puestos de trabajo para los que fueron formados. El restante 80 % se orienta hacia la universidad. (Promect, 1985).

Es paradójica esta situación, ya que sectores empresariales reclaman que en el país lo que hace falta son técnicos intermedios, mientras la oferta no es absorbida por el aparato productivo.

No se sabe si esto se debe a una baja calidad formativa de los egresados, a la existencia de estrategias de formación en las propias empresas, a niveles bajos de remuneración salarial por parte de las empresas o a inadecuación técnica de los estudios frente a necesidades crecientes de especialización.

En este contexto, el Ministerio ha dado cabida a nuevas estrategias, como es la creación de colegios humanístico-técnicos, que buscan articular los estudios de bachillerato humanístico (ciencias) con los técnicos, en un solo marco curricular.

1.3. El nivel superior.

En el inicio de la década de los setenta, la matrícula universitaria logró tasas de crecimiento que superan el 25% promedio anual. Actualmente no se cuenta con este tipo de información, pero se estima que existen descensos importantes. Esta abrupta expansión ha dado lugar a la masificación de las universidades, cuyo número institucional es excesivo.

Masificación, desvalorización de los estudios, déficits en las instalaciones y equipos y escasez de recursos son puntos críticos de la universidad ecuatoriana.

En las dos décadas anteriores las carreras técnicas absorbieron importantes volúmenes de matrícula, en desmedro de carreras tradicionales como medicina y derecho, pero en la actualidad son carreras como las de ciencias de la educación las que incorporan un número considerable de estudiantes, especialmente de población femenina, lo que da cuenta de los procesos de terciarización de la economía.

La creación de centros universitarios ha respondido a condicionamientos políticos antes que a satisfacer demandas concretas de profesionales. El país cuenta con más de 20 centros, de los cuales son pocos los que cubren un nivel académico aceptable. Esto causa una grave dispersión de recursos económicos, ya que las principales fuentes de financiamiento provienen del Estado. Incluso algunas universidades particulares, están financiadas, casi en su totalidad con estos recursos.

El modelo de universidad predominante es la de los grandes centros consolidados, que tiende a reproducirse mediante la agregación de facultades que a la postre no logran una unidad institucional con objetivos académicos comunes.

La extensión de títulos es arbitraria. Actualmente en el país se entregan más de 400 títulos, encontrándose que para una misma carrera existe una variedad que dificulta su homologación y expresa la desorientación académica de los centros.

2. Institucionalidad educativa.

Ante la expansión de la matrícula, el aparato institucional de la educación se amplió rápidamente, lo que se refleja en la multiplicación de centros educativos (jardines, escuelas, colegios, universidades, centros de capacitación, etc.), de dependencias de administración centralizadas (MEC, CONUEP, etc.), y de asociaciones gremiales del personal ligado a la educación (UNE, Asociación de Profesores Católicos, de establecimientos particulares, trabajadores del MEC, de las Universidades, etc.), que expresan una variedad de intereses y enfoques al interior del sistema.

Esta ampliación institucional no ha significado cambios sustanciales en los procesos administrativos, normativos y de supervisión.

El patrón de crecimiento institucional seguido por el Ministerio de Educación ha estado marcado por una agregación de dependencias, sin criterios funcionales de integración administrativa ni objetivos comunes, dando lugar a un aislamiento entre direcciones y dependencias.

La duplicación y ambigüedad de funciones, la falta de objetivos claros en las distintas unidades técnico-administrativas, la desinformación, entre otras, son características predominantes.

En cuanto al ámbito universitario, el crecimiento institucional se asimila al crecimiento del número de centros de educación superior, los que reproducen prácticas burocráticas sobre la base de un sobredimensionamiento de las esferas administrativas.

La articulación entre los centros universitarios y el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), no ha logrado fortalecerse en materias de planteamiento universitario.

3. La enseñanza.

Los principales elementos que dan cuenta del tradicionalismo educativo vigente, dicen relación con los métodos de trabajo escolar -del docente y los estudiantes-, con los contenidos que se imparten y con los enfoques que se utilizan en la programación curricular.

En el país está extendida la práctica del “memorismo”, la “repetición” y la “copia” como métodos de trabajo del estudiante. Estos rasgos reflejan e imponen una educación rígida que niega, al menos en lo que dice relación a los niveles primario y medio, el desarrollo del aprendizaje. Estos “métodos” tienen su contrapartida en una pedagogía verticalista, expositiva antes que demostrativa, sin recurrir a la observación y al trabajo colectivo.

En cuanto a contenidos, la educación ecuatoriana no logró adecuarse plenamente a las necesidades que planteó la modernización del país. Los pensums de estudio ampliaron ciertas áreas de conocimientos, especialmente las de ciencias y tecnología, pero éstas conviven con áreas (sociales, artísticas y humanas) que no recogen los avances realizados en estos campos del saber.

En general, los estudios que se imparten son desactualizados y los servicios de apoyo que se prestan (bibliotecas, centros de documentación) son inexistentes o deficitarios.

En el caso de la educación primaria, si bien se han logrado avances importantes en la cobertura, se observa discriminación en cuanto a la capacidad que tienen los sectores sociales recientemente incorporados al sistema (rurales y marginales urbanos), para acceder a una “cultura” escolar impartida con criterios homogéneos. Si el sistema educativo incorporó a una población culturalmente heterogénea, y éste entrega contenidos diseñados para los sectores sociales medios, obviamente se provocan choques que son motivo -en muchos casos- de deserción escolar.

Este último hecho se expresa más claramente en los servicios educativos que se ofrecen a la población indígena, donde la práctica educativa se ritualiza y a la postre deviene en procesos de imposición cultural.

Asimismo, la programación curricular no ha alcanzado un enfoque integrador de las diferentes áreas que componen el pensum de estudio. Las asignaturas se dictan de una

forma aislada y no toman en cuenta el objetivo final de formación de los estudiantes. El criterio que prevalece es que la educación es igual a adquisición de conocimientos (perspectiva cuantitativa) antes que de formación y desarrollo de capacidades. El área social de actividades prácticas y artísticas es considerada como "secundaria", lo que limita el desarrollo sicomotoriz, expresivo y vocacional de los niños.

3.1 La educación superior.

Si bien la universidad incorporó múltiples áreas académicas en las últimas décadas, con especial énfasis en las técnicas y científicas, en ellas ha prevalecido una visión profesionalizante antes que de investigación e innovación tecnológica. La preocupación central ha sido la entrega de un stock de conocimientos y habilidades que permitan el desempeño de los egresados en los mercados laborales, pero muchos de estos conocimientos no han sido muy bien desarrollados por deficiencias en las pedagogías utilizadas, falta de un manejo eficiente de información especializada y oportunidades prácticas de aprendizaje.

Es notorio el bajo número de docentes con dedicación exclusiva a las tareas académicas, por deficiencia en la dotación de laboratorios y más material didáctico, déficit en la dotación de servicios de información como bibliotecas y centros de documentación y ausencia de oportunidades de capacitación y reciclaje para los docentes.

3.2 La formación docente.

Uno de los aspectos que incide definitivamente en la calidad educativa es la relativa a la formación docente. En el país existen dos vías de formación: el de los institutos normales, orientados a la profesionalización de los profesores primarios, y el de las facultades de ciencias de la educación que especializan a los docentes para atender al nivel medio.

Los institutos normales, luego de una serie de modificaciones tanto en su número como en su régimen de estudios, utilizan actualmente un pensum de estudios provisional, ya que no se ha logrado consolidar planes y programas adecuados para este tipo de estudios.

Su enfoque sigue siendo eminentemente urbano, sin incorporar posibilidades de innovación pedagógica orientados hacia las zonas rurales.

A pesar de la creación de los normales bilingües en los últimos años, éstos todavía no alcanzan a establecer estrategias apropiadas para la formación de maestros para las áreas bilingües.

En cuanto a la formación de docentes de nivel medio, la multiplicación de facultades de ciencias de la educación y la masificación de las mismas constituye un fenómeno de los últimos años. No se tiene análisis de estos centros, pero los rasgos de los egresados permiten apreciar serias deficiencias formativas.

Por último, pese a varios intentos por establecer servicios de capacitación de docente, el Ministerio de Educación no ha logrado institucionalizar este tipo de servicios. La

ausencia de oportunidades de capacitación, especialización y reciclaje para docentes en actividad, ha incidido en mantener la baja calidad de estos profesionales.

III Lineamientos de política

La discusión del problema educativo en el país, expresada a través de medios de comunicación, foros nacionales e internacionales, revela una insistencia cada vez mayor sobre el deterioro de la calidad de los servicios educativos en sus diferentes niveles y modalidades. Sin embargo, el problema no ha logrado un tratamiento adecuado ni se ha profundizado en el significado y alcance que tendrían posibles alternativas de solución.

En los niveles oficiales todavía no se tiene una comprensión integral del fenómeno y sus respuestas han sido coyunturales, parciales y/o declarativas, siendo significativo el intento de institucionalizar una política global de carácter cualitativo con la creación, en el Ministerio de Educación, de la Dirección Nacional de Mejoramiento de la Educación (DINAMED), que tuvo una corta vida y no contó con el respaldo de una propuesta técnica y política para la programación de este área.

Los presentes lineamientos de política se orientan a actuar sobre los elementos sustantivos del proceso educativo, lo cual no niega la existencia de serios problemas de cobertura y de déficits importantes en la dotación de recursos, especialmente a nivel de la distribución regional del país.

1. Condiciones requeridas.

Una estrategia centrada en la calidad educativa se vuelve imprescindible en el momento actual, por tres razones básicas:

- i. la profunda crisis y aislamiento relativo en que se desenvuelve el sistema educativo;
- ii. la competencia de otros medios de socialización (radio, televisión, videos, etc.) que amenazan desplazar al aparato educativo como principal agente de socialización; y,
- iii. la crisis que vive el país, que exige a la educación cumplir un rol protagónico en propiciar el desarrollo integral del país.

Para ésto se plantean algunas condiciones básicas, de las cuales las principales serían:

- a) La adopción de un enfoque que integre educación y sociedad. Es decir, descartar una visión excesivamente sectorial de la educación.
- b) Que la estrategia y políticas educativas sean parte de una estrategia global de desarrollo que combine el impulso a la economía con políticas sociales efectivas (nutrición, salud, promoción de la organización).
- c) Las políticas de desarrollo educativo no pueden ser ejecutadas al margen de lo que

la sociedad piensa y/o necesita, por lo tanto, se debe proveer de bases de consenso a la acción educativa y transformarla en colectiva.

d) Los enfoques de planificación no deben concentrarse sólo en la entrega cuantitativa de servicios, sino en garantizar su eficiencia y en la racionalización de los recursos.

e) Es importante romper con un estilo de gestión que privilegia el corto plazo en la toma de decisiones en materia de educación. En este sentido, si bien la oferta de servicios educativos no dejará de tener un alto valor político para las autoridades, es necesario lograr la estabilidad de ciertas líneas de política que garanticen la continuidad de las modificaciones en la calidad educativa, las que requieren largos plazos de maduración.

2. Objetivos.

Una estrategia de esa naturaleza propone los siguientes objetivos generales:

- * Lograr la revalorización del sistema educativo ecuatoriano, a través de la mejoría de los servicios que entrega.
- * Garantizar la efectiva participación de todos los niños y jóvenes en la educación básica, eliminar el analfabetismo y proporcionar oportunidades educativas a la población adulta para que eleve sus niveles de escolaridad.
- * Procurar la integración del sistema educativo, tanto entre los subsistemas no escolarizados y escolarizados, como de los diferentes niveles que conforman la educación regular.
- * Mejorar los mecanismos institucionales de ejecución y planificación de la educación en el país.
- * Optimizar y racionalizar el uso de los recursos económicos, físicos y humanos destinados a la educación.

A. Bases para políticas de extensión educativa.

1. Educación básica.

A pesar de los avances logrados en la extensión de los servicios de educación básica, todavía subsisten importantes déficits que es prioritario atenderlos. En la zona rural, concretamente, subsiste un número considerable de niños que no acceden a las escuelas, existen numerosas escuelas unidocentes e incompletas; y es visible la disfuncionalidad de la escuela al medio, con especial énfasis en las que atienden a las comunidades indígenas.

En las zonas urbanas, si bien se ha logrado eliminar la marginalidad escolar, los servicios entregados no satisfacen el cumplimiento de una educación funcional a la población, especialmente en la población marginal-urbana.

1.1. Cobertura.

La cobertura educativa dice relación tanto con la creación de plazas para escolares co-

mo con la forma en que se realiza la acción educativa. En este sentido y con el propósito de garantizar el mayor acceso a la educación básica, es necesario continuar con las acciones tendientes a eliminar la marginalidad escolar, como es el caso del proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER), que se ejecuta con apoyo del BID y que beneficia a 7 provincias. Otra línea de política, en el campo de la cobertura, debe ser el apoyo al fortalecimiento de las escuelas unidocentes e incompletas de la zona rural, las que deberán ser objeto de una atención especializada en cuanto a métodos, materiales y capacitación docente.

Sobre las escuelas bilingües es importante continuar con su implementación hasta el 6to. grado. A nivel preprimario se debe ampliar la capacidad, formar docentes y estudiar alternativas no formales para poblaciones rurales y urbano-marginales, acompañadas de campañas nutricionales y de salud.

1.2 Recursos.

En cuanto a los recursos educativos, las políticas educativas deben buscar racionalizar y optimizar las inversiones en construcciones escolares. En este sentido, deben realizarse dos acciones puntuales indispensables.

- i) La investigación física de todos los establecimientos primarios, que entregue información sobre la disponibilidad de aulas, letrinas y/o servicios sanitarios, huertos, patios y más espacios complementarios e instalaciones. Esta información permitirá detectar las necesidades y proceder a definir prioridades en este campo.
- ii) Promover la coordinación de las entidades encargadas de la ejecución, básicamente DINACE, Consejos Provinciales y Municipios, para orientar las inversiones escolares en función de las prioridades arriba señaladas. Igualmente, la coordinación señalada podrá servir para establecer un servicio de mantenimiento y reparación de los locales escolares a escala nacional, con lo cual se evitará la rápida depreciación de la infraestructura y prolongar su vida útil.

En cuanto a los recursos humanos, es fundamental estudiar mecanismos que modifiquen la actual asignación de profesores a la zona rural: Esta zona recibe, por lo general, a docentes recién egresados de los normales, por lo tanto, sin experiencia para enfrentar medios como el rural. Asimismo, existen muchos docentes sin título, lo cual provoca una concentración de recursos docentes no adecuados para el trabajo en esa zona.

En esta línea, las orientaciones de política deberían lograr estabilizar una planta docente con experiencia y conocimiento de estrategias apropiadas para laborar en el medio rural, la cual debe contar con los estímulos necesarios (económicos, capacitación y apoyo técnico) para garantizar su permanencia en dicha zona.

En cuanto a los recursos didácticos, es conocida la casi inexistencia de éstos en las escuelas o, en el mejor de los casos, su disfuncionalidad para medios como el rural. El caso más concreto son los textos, los cuales no recogen contenidos concordantes con el medio socio-cultural donde se aplican. Las acciones estratégicas en educación deben contemplar el establecimiento de unidades de diseño y producción de este material, acorde con las características locales y regionales y promover la autoelaboración

de material en las mismas escuelas, que a su vez se convierta en nexo entre escuela y comunidad y contribuya al desarrollo sicomotriz de los escolares.

1.3 Adecuación escuela-comunidad.

La integración escuela-comunidad constituye una acción fundamental dentro de una estrategia educativa, para lo cual se debe buscar la aplicación de nuevas modalidades de atención escolar y diseño curricular. Ha habido experiencias de innovación de la educación rural, como es el caso de la nuclearización educativa, que no contaron con el apoyo político suficiente para su extensión y perfeccionamiento. Estas experiencias deben servir de punto de partida para impulsar nuevas modalidades que involucren a las comunidades con la escuela, especialmente en la definición de los contenidos curriculares.

Para el establecimiento de estas modalidades (servicios nuclearizados, escuela unitaria u otras), las políticas y programas deberán prever la flexibilización de la administración educativa, cambios en la organización escolar y un nuevo perfil profesional del docente.

1.4 Servicios complementarios.

Dentro de las políticas de extensión de la educación básica, es necesario recoger acciones destinadas a la población adulta que permanece en condiciones de analfabetismo o que no ha completado el nivel primario. Este grupo poblacional necesita ser atendido prioritariamente en cuanto ello constituye un aporte directo a elevar la productividad económica y a posibilitar mejores oportunidades de vida de los beneficiarios.

En esta perspectiva, es importante la eliminación del analfabetismo, meta con la cual el país se ha comprometido, al ser partícipe del Proyecto Principal para América Latina, auspiciado por la UNESCO.

Se debe impulsar la creación de oportunidades educativas para los adultos con estudios incompletos de primaria, como acción prioritaria en el corto plazo.

B. Bases para políticas de mejoramiento de la calidad.

La presente propuesta pone especial énfasis en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Esta tarea es compleja e involucra un fuerte apoyo político para su cumplimiento, no sólo gubernamental sino de la misma sociedad o, al menos, de sectores de ella.

El relativo aislamiento del sistema educativo para con la sociedad, al parecer, explica la indiferencia existente de buena parte de los sectores sociales, a pesar de la queja extendida sobre la baja calidad de la enseñanza y el reclamo por su activación, sin que estas manifestaciones alcancen una perspectiva nacional ni características de una propuesta consistente de desarrollo educativo.

La clarificación de un estilo de desarrollo que permita el despliegue de las capacidades

nacionales deberá ser un insumo fundamental para definir y organizar, no sólo los contenidos educativos, sino para justificar su pertinencia en el contexto del desarrollo integral del país.

En este sentido, se plantea la necesidad de una amplia campaña de difusión y concientización, para que las modificaciones tengan bases de apoyo más amplias. No es posible -ni recomendable- iniciar la aplicación de una reforma educativa global de una forma inmediata, dada la ausencia de claridad respecto a las medidas concretas a tomarse y de estudios confiables que informen a profundidad sobre la problemática señalada. Se propone un proceso gradual de modificaciones, para lo cual es necesario contar con una propuesta político-técnica integral en la que se definan los objetivos fundamentales, se dimensione el alcance de los cambios necesarios y se prevean los impactos que producirán en el sistema educativo.

A continuación se desarrollan algunas líneas de acción que tendrían prioridad para las políticas de mejoramiento educativo.

1. Formación y capacitación docente.

La actuación del docente se considera fundamental en los procesos educativos. Por lo tanto, gran parte de los esfuerzos para romper con el patrón tradicional de enseñanza deben orientarse hacia el elevamiento de la calidad profesional de este recurso.

a) En primer lugar, los institutos normales deben ser revalorados y convertidos en instituciones de alto nivel de excelencia, para lo cual se hace necesario revisar los pen-sums de estudios, el patrón curricular vigente, reconocer las disponibilidades de equipos, laboratorios, espacios educativos, centros de documentación, bibliotecas, etc. y evaluar el papel que cumplen las escuelas de demostración y práctica docente.

b) En el campo formativo propiamente dicho, es necesario avanzar en la estructuración de modelos pedagógicos apropiados a nuestro medio, particularmente para actuar en las zonas rurales. En este aspecto sería un aporte la creación de centros de investigación pedagógica, ya sea en los normales o en las universidades, que tengan como función la tarea de proponer estrategias pedagógicas en base a estudios interdisciplinarios y la experimentación.

c) En el área de las ciencias, los normales deberían establecer una estrecha coordinación con las universidades para que los futuros maestros puedan acceder a una información actualizada sobre materias tales como matemáticas, ciencias naturales y sociales. Dado los rápidos cambios en el conocimiento contemporáneo, esta coordinación es imperiosa para evitar la dogmatización y la esquematización del conocimiento.

d) En cuanto a la formación de maestros para el nivel medio, se requiere de una evaluación de las Facultades de Ciencias de la Educación en cuanto a la formación que entregan y a los recursos con que cuentan y su calidad. Igualmente en este nivel, la coordinación con las facultades de ciencias es importante para que los maestros de colegios puedan actualizarse en las áreas de su competencia profesional.

e) Una acción inmediata debe ser el establecer mecanismos de formación de docentes

para los Colegios e Institutos Técnicos de nivel medio. Actualmente no existen servicios de esta naturaleza, lo que explica buena parte de las deficiencias académicas de estos centros educativos. En este sentido, se requiere un docente con gran solvencia en el conocimiento de ciencias, de los ámbitos empresariales, laborales y sobre el uso pedagógico de equipos y maquinaria.

f) En el ámbito de la capacitación docente, en el país han existido algunas experiencias para institucionalizar este tipo de servicios (por ejemplo la creación del INACAPED, ahora DINACAPED). Sin embargo, no han tenido el éxito esperado. En el momento actual, la capacitación al docente constituye un medio útil para solventar, en el corto plazo, algunas deficiencias formativas y de perfeccionamiento del docente en servicio. Por lo cual sería importante consolidar un servicio nacional de capacitación que se base en un estudio detallado de necesidades a escala regional o provincial y brinde ayudas complementarias como información, divulgación de literatura especializada, participación en eventos de discusión, etc., especialmente a los profesores primarios que laboran en las zonas rurales y sin título.

A nivel universitario también se requiere implementar cursos de capacitación profesional a los docentes, en materias pedagógicas y didácticas adecuadas a las distintas especialidades profesionales de este nivel.

g) Por último, en materia de recursos docentes, las políticas educacionales deben buscar establecer una supervisión educativa que se convierta en un verdadero apoyo técnico pedagógico al docente. Este área debe contar con un recurso humano especialmente preparado para este tipo de tareas y con un número suficiente de supervisores que permita una atención eficiente a los planteles en todo el territorio nacional.

2. La organización de los estudios.

El marco curricular deberá ser también modificado en los aspectos que tienen que ver con los pensums de estudios para los niveles pre-primarios, primarios y medio.

a) Si bien deben ser revisados los planes y programas de estudio, la carga horaria y las respectivas guías para el docente, el esfuerzo debe concentrarse en lograr una integración horizontal y vertical de las diversas asignaturas. Las políticas deben orientarse hacia una visión integrada de las áreas de conocimiento que se imparten en cada grado y curso, así como, garantizar una secuencia adecuada de los estudios a lo largo de la vida estudiantil, evitando repeticiones y desperdicio del tiempo de trabajo escolar. Por otro lado, es importante buscar una actualización de los contenidos, evitando sobre todo la excesiva esquematización y dogmatización de los estudios. Esto es válido tanto para las áreas de estudio del medio, como en las ciencias. En esta última, el propósito colateral es estudiar la posibilidad de establecer líneas de aprendizaje orientadas a la iniciación científica desde los primeros tramos educativos, incorporando actividades prácticas y de observación directa. En este ámbito, además, se vuelve cada vez más importante recoger los valores culturales y sociales de cada una de las regiones y zonas del país en los contenidos que se imparten, especialmente en las verbalizaciones docentes, tareas escolares y en los textos y más material didáctico.

b) Especial énfasis tienen áreas que tradicionalmente son marginales a la actividad

escolar, como las artísticas, recreativas y participativas. Estas deben ser revaloradas en función del aporte que ejercen sobre la socialización y creatividad infantil y juvenil. El objetivo es lograr un desarrollo emocional e intelectual superior de nuestros escolares y estas áreas pueden contribuir en ese sentido, para lo cual hay que configurar líneas de fortalecimiento de materias como asociación de clase, educación física, deportes, educación musical, etc., apoyadas con actividades de recreación masivas que busquen el contacto con la naturaleza.

c) En los tramos educativos superiores -ciclos diversificados y universitario- vinculados a la formación de los recursos humanos, es importante estudiar a profundidad las necesidades (presentes y futuras) de profesionales en el país, que permitan estructurar perfiles profesionales adecuados, definir nuevas especialidades de estudio y depurar los pensums de estudios en cada una de las carreras. Depuración que supone la ampliación de las oportunidades prácticas de aprendizaje para los estudiantes, en colaboración con las mismas empresas para el adiestramiento de los egresados en los propios ámbitos laborales. Esto último es válido especialmente para las carreras técnicas especializadas.

d) En los estudios superiores, los pensums de estudio deben dar cabida a estrategias formativas para investigadores y técnicos que se orienten a la innovación tecnológica. En este aspecto, las políticas universitarias han iniciado un apoyo a actividades de investigación. Sin embargo, no existe todavía una capacidad institucional para formar investigadores ni para orientar las investigaciones de una forma ordenada y coherente con las necesidades del desarrollo nacional.

En esta línea, al parecer es recomendable la creación de Facultades de Ciencias, las que se conviertan en unidades receptoras de las ciencias básicas, (física, matemáticas, biología, etc.) con un alto nivel de excelencia y que, a su vez, sean referentes obligados para la formación académica fundamental en las diversas áreas del conocimiento profesional y científico.

3. Los métodos de trabajo escolar.

El abuso de prácticas escolares como la memorización y la copia son un rasgo generalizado en la enseñanza ecuatoriana. La repetición, memorización y copia reflejan, en toda su magnitud, un enfoque tradicional del quehacer educativo. Estas técnicas operan como discriminadoras entre forma y contenido, donde los aspectos formales son sobredimensionados (evaluaciones escolares) en detrimento del aprendizaje propiamente dicho, de contenidos, habilidades y métodos de razonar.

La utilización de las técnicas antes señaladas están articuladas a un tipo de educación poco participativa, pasiva y centrada en el profesor, lo cual, en los casos más extremos, ha llevado a una ritualización del acto de enseñar, donde el profesor "hace como que enseña y el alumno hace como que aprende".

a) Las políticas educativas en este campo deben plantearse como objetivo el aprendizaje de los escolares, como un proceso de desarrollo de capacidades antes que como imposición de contenidos y formas de comportamiento. En este marco, el maestro debe convertirse en un animador y orientador de los aprendizajes, donde el trabajo colec-

tivo, las actividades prácticas y la observación (y experimentación) deben prevalecer en todos los niveles educativos.

4. La orientación educativa y vocacional.

Un aspecto que requiere especial atención es la formación integral de los estudiantes. En este ámbito, como se dijo, el aprendizaje no sólo comporta adquisición de conocimientos y destrezas manuales e intelectivas, sino formación de la personalidad.

Aquí se debe contar con el apoyo de la Orientación Educativa, ejercida por profesionales calificados que asesoren tanto a profesores como a padres de familia para lograr que los niños alcancen un nivel de desarrollo adecuado y puedan ser atendidos, oportunamente, en casos de dificultades de aprendizaje que frecuentemente se presentan.

a) El Ministerio de Educación deberá implementar programas de orientación vocacional para todos los establecimientos con profesionales de diversas disciplinas, especializados en este tipo de asesoramiento y promover mecanismos de ayuda a estudiantes (becas, por ejemplo) que expresen condiciones para realizar determinado tipo de estudios, particularmente de carácter técnico-científico.

Un seguimiento vocacional de los estudiantes permite contar con un medio idóneo de selección de la clientela de los colegios técnicos, evitando los altos índices de deserción en los primeros cursos de estos establecimientos y como pauta importante para los ingresos a las diversas especialidades universitarias y otros centros de estudio (Conservatorios, Normales, etc.).

C. Bases para políticas de desarrollo institucional.

Un esfuerzo por llevar a cabo políticas de extensión y mejoramiento de la enseñanza, implícitamente plantea ajustes en la base institucional de la educación. Aquí nos referiremos a ciertos aspectos institucionales que las políticas educativas deberán tomar en cuenta para lograr el éxito de las bases antes dichas.

1. Integración del sistema educativo.

Se señaló en la problemática la desarticulación existente entre el nivel superior y el resto de niveles del sistema educativo escolarizado. Así mismo, la falta de coordinación de la educación no escolarizada con la escolarizada y la falta de una visión del conjunto educativo que ampara la formulación y ejecución de las políticas educativas.

a) En el mediano plazo, esta desarticulación deberá ser corregida mediante la creación de instancias de coordinación entre subsistemas educativos, como pueden ser unidades técnico-administrativas especialmente dedicadas a esta tarea. Pero sobre todo, debe crearse una comisión o Consejo de alto nivel, en el cual participen los representantes de los diversos organismos que tengan competencia en acciones educativas (Ministerio de Educación, Universidades, Ministerio del Trabajo, etc.), pudiendo, eventualmente, además, colaborar representantes de los sectores productivos, opinión pública, sectores indígenas, laborales, etc.

b) El propósito de tal entidad sería la de aprobar las políticas educativas, orientar la ejecución de las mismas y tomar decisiones fundamentales en el campo educativo. Es decir, una instancia que opere desde una perspectiva global, se responsabilice de lograr la armonía del sistema educativo y garantice la ejecución coherente de políticas de mejoramiento.

2. El desarrollo administrativo y organizacional.

Muchos de los obstáculos para la aplicación de políticas de innovación radican en la persistencia de patrones administrativos tradicionales. Se requiere de una revisión integral de los procesos técnico-administrativos, tanto a nivel de los mismos establecimientos como de las entidades centrales de la administración educativa.

a) El Ministerio de Educación requiere de un replanteo de su organización, ya que su "gigantismo" institucional y la complejidad de los procesos burocráticos atentan a la buena marcha de la educación. Deberá contemplarse una organización funcional para atender a cada uno de los niveles educativos: que se definan con precisión las competencias y funciones de cada una de las direcciones, departamentos y unidades: lograr la coordinación intra-institucional y, sobre todo, revalorizar el papel de las instancias técnicas de planeamiento de la educación.

Este último aspecto es fundamental, es necesario fortalecer a la Dirección de Planeamiento, la que debe concentrar toda la información educativa; tener capacidad de formular planes, proyectos y programas; realizar el seguimiento y evaluación de los mismos; y orientar técnicamente los procesos educativos, sea a nivel cuantitativo como en aspectos de calidad.

b) En relación a la educación universitaria, igualmente es importante el fortalecimiento de una unidad de planeamiento universitario en el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas. A su vez, a nivel de centros de estudios, se hace necesaria la revisión de las formas de organización y de procesos administrativos, requiriéndose particularmente el reforzamiento de las unidades de planeamiento universitario para que se conviertan en centros de ordenamiento físico y académico de cada centro, y promuevan planes de desarrollo integrales, acorde con las regiones y áreas donde actúan.

c) Por último, los estilos de gestión y trabajo técnico deben propender a superar la improvisación en la aplicación de las políticas educativas. La evaluación a profundidad de proyectos y programas llevada de una forma sistemática, al igual de las políticas, constituye un insumo básico para poder orientar las decisiones futuras y lograr un constante enriquecimiento institucional en procura de consolidar una perspectiva nacional de nuestra educación. Por otro lado, la experimentación es un instrumento que provee de elementos para el éxito de las acciones, aspecto que no es utilizado a cabalidad y que debe ser contemplado especialmente para la formulación de propuestas de mejoramiento educativo.

UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA

Maritza Balderrama
Jaime Crespo

1. Diagnóstico.

El Ecuador es un país que está atravesando un período de fuerte crisis económica que afecta especialmente a las poblaciones más deprimidas, y debilita la economía del Estado. Esto ha significado que los recursos destinados a la educación se vean restringidos, fundamentalmente si se tiene en cuenta el crecimiento poblacional (2.8% anual).

Es importante, sin embargo, reconocer que como resultado de una época de auge económico y ampliación de los recursos destinados a la educación, "El Ecuador se sitúa entre los países con más altos índices educativos de la región"¹. El incremento de asignaciones presupuestarias para la educación primaria supuso la expansión de puestos de trabajo creados y necesarios; sin embargo la oferta de docentes calificados para llenar esos puestos de trabajo docente ha venido disminuyendo. Esto produce en los alumnos, al menos así lo muestran las estadísticas, bajas tasas de rendimiento escolar, especialmente en las áreas rurales y marginales.

No existe una racionalización en la distribución escolar (mapa escolar o educativo), por tanto tenemos áreas geográficas con gran cantidad de escuelas y unidades educativas, en tanto en otras áreas hay muy pocas; en unas hay escuelas completas y pluridocentes y en otras solamente unidocentes e incompletas. Esta mala distribución cuantitativa, se refleja también en lo cualitativo, pues la distancia de las escuelas rurales, por ejemplo, hace que los docentes que viven en las ciudades tengan que viajar hasta sus escuelas en detrimento, no solo del tiempo disponible para el trabajo áulico, sino también del rendimiento en el rol profesional.

La llegada de los docentes de las ciudades a las escuelas rurales, provoca también otro problema que merece ser tratado con detenimiento: el de la transición de la cultura rural agraria a una cultura ciudadano-mestiza, pues la escuela "única" no toma en cuenta los diferentes elementos ni códigos culturales, aplicando indistintamente contenidos, métodos, lenguaje e instrumentos alejados de la realidad del alumno y sus circunstancias. Las estadísticas y los estudios, ponen especial atención en la poca matriculación de los niños en las escuelas y especializan también sus conceptos en la "deserción" escolar; sin embargo es necesario hacerse una pregunta: ¿El niño que está en la escuela, la abandona voluntariamente?; ¿No es la escuela la que lo expulsa por no responder a sus necesidades, culturas y potencialidades?

1. DESARROLLO EDUCATIVO, Problemas y Prioridades. Volumen II, Documento Principal. Jallade, L. Botti, M. y otros. UNESCO, París, mayo 1986.

Estudios realizados en otros países de Latinoamérica, pluriculturales como el nuestro, demuestran que uno de los factores más importantes del fracaso de la escuela es la distancia que existe entre ésta y su clientela, agrandando la brecha de la inadaptación de la misma escuela y sus docentes a las culturas nacionales.

Los textos escolares presentan personas, situaciones y conceptos muchas veces incomprensibles e inalcanzables para estos sectores. Los docentes no están preparados ni tienen medios para adaptar ni replanificar o reconstruir los programas, las actividades ni los objetivos. Unas veces por comodidad, otras por desconocimiento, las más por falta de asesoramiento, se acomodan a lo que la burocracia dictamina, sin cuestionamiento ni análisis situacional.

Por otro lado, tampoco existe un Plan Nacional que plantee lineamientos para la elaboración de instrumentos del aprendizaje escolar. No hay lineamientos que organicen, propicien o fomenten la creación de textos, materiales didácticos especializados para los diversos sectores poblacionales, ni dentro de las zonas urbanas y menos en las zonas rurales. Los docentes deben recurrir a lo que el mercado les ofrece, lo que la "moda" les exige, lo que la necesidad de mantenimiento de su imagen social sugiere que deben hacer. Pero en ningún caso los materiales, textos o apoyos están elaborados para los alumnos.

La falta de formación cualificada y actual de los maestros, por un lado, la poca retribución económica que se ofrece al docente por otro, y el poco o ningún apoyo de formación post profesional han ido creando una especie de taxonomía escolar, que establece que las escuelas más "ricas" estén al servicio de las clases sociales más acomodadas y que las escuelas más pobres, menos dotadas, estén al alcance de las clases deprimidas. A las unas llegan los maestros mejor formados, a las otras, los recién iniciados, los egresados o los que menos posibilidades de creatividad tienen. Más aun, contra la intención de ley, que al disponer la escuela única, gratuita, obligatoria, pretende alcanzar la igualdad entre los ecuatorianos, se permite la desigualdad más hiriente dándose más a los que más tienen en detrimento de los que menos tienen.

Este panorama hace que el "producto" que egresa de las escuelas rurales y marginales sea deficiente, lo mismo dentro de los parámetros legales del rendimiento escolar que en la aplicación de los conocimientos alcanzados en su escolaridad. Hace también que los maestros traten de buscar acomodo en las escuelas centrales, muchas veces abandonando las escuelas periféricas o alejadas de los centros urbanos porque les dan otras posibilidades de trabajo o de estudio. Sin embargo en el rol de asalariados que tienen los docentes, podemos considerar que los de las escuelas citadinas centrales trabajan relativamente menos que los de las escuelas unidocentes o rurales, pues estos últimos no solo cumplen sus deberes profesionales, sino que además deben ejercer otros roles a veces alejados de su tarea áulica (albañiles, pintores, jueces de paz, asesores, tramitadores, etc.).

La planificación escolar, al no tomar en cuenta los factores socio-culturales y económicos de los alumnos, especialmente en las zonas deprimidas, demanda de ellos habilidades psicomotrices, intelectivas, idiomáticas, socio-culturales, diferentes a las que están acostumbrados por sus grupos sociales de pertenencia. También hay una marcada diferencia en la práctica escolar de las escuelas ubicadas en las ciudades más im-

portantes del país, como Quito, Guayaquil, Cuenca, etc. frente a las que pertenecen a ciudades y poblaciones más alejadas. Las alternativas educativas con las que se trabaja en estas escuelas no reúnen necesariamente las mismas condiciones y por tanto los alumnos egresados no poseen los mismos atributos. Los medios de comunicación, la cercanía a las oficinas del MEC o la presencia de las autoridades dan mejores oportunidades de progreso y desarrollo educativo.

Por otro lado, la situación de crisis económica de las poblaciones indígenas, campesinas, artesanales y proletarias, no les permite generar recursos económicos excedentes que ayuden a mejorar el proceso escolar, tal como sucede en otros sectores poblacionales (colegios privados) de las ciudades.

Esto, entre otras causas, motiva la migración, dando así origen a los cinturones de miseria en las ciudades, que provocan otros tipos de problemas sociales que deben ser tratados integralmente junto con los educativos. Este proceso va construyendo una estructura de "descampesinación"² en los grupos de migrantes, que forman los mercados callejeros, los artesanos aislados, los subordinados a los procesos económicos no productivos, en los que la escuela crea problemas esenciales de aculturación, haciéndoles perder (olvidar) sus raíces y su cultura de origen.

Otra vertiente de problemas educativos pueden ser enunciados de la siguiente manera:

- La educación regular en el país tiene profundos problemas externos que parten de la estructura general del Estado y también internos, radicados en la estructura burocrática del sistema educativo: la administración y sus funciones, la planificación y sus elementos, la capacitación y sus instrumentos, las políticas educativas vigentes, etc. enmarcan un proceso lento y forzado de realización educativa que no está acorde con la especialización científico-profesional necesaria para desarrollar el proceso de escolarización universal.
- La mayoría de los intentos de transformación que se han realizado dentro del sistema, han sido apenas traslados mecánicos de métodos, técnicas, enfoques, instrumentos didácticos, etc., aplicados en "general" como recetas, sin análisis, ni planificaciones profundas centradas en procesos evaluativos, que aclaren su validez en la realidad nacional.
- Hay una verdadera necesidad de utilizar todos los medios posibles para que la escuela y sus procesos sean instrumentos dedicados al crecimiento integral de las potencialidades del hombre dentro de su ambiente, circunstancias y cultura, teniendo como referente situacional a la cultura y la circunstancia nacional.
- La mayoría de la población en edad escolar está desatendida cualitativamente y no le llegan los avances pedagógicos, sobre todo por falta de capacitación constante y permanente de los docentes en ejercicio. También falta desarrollar un suelo común del saber pedagógico que ayude a construir una conciencia científica profesional. A esto se

2. URBANIZACION Y DESARROLLO. Necesidades básicas en áreas periféricas. Calderón, G. y Flores, G. UNICEF, 1978, Mimeo.

añade la necesidad de un constante diálogo científico entre las autoridades encargadas de formular las leyes y políticas educacionales y los docentes como agentes mediadores de esas políticas, diálogo que irá perfilando la filosofía ecuatoriana en educación que servirá no para volver a ser reproducida sin cuestionamientos, sino para ir construyendo paulatinamente la teoría pedagógica en la que se basarán aquellos que quieran ser ejecutores y facilitadores del proceso educativo en el Ecuador.

En 1986, una comisión de la UNESCO, presenta un documento que bajo el nombre de "Ecuador: desarrollo educativo. Problemas y Prioridades"³, analiza la educación del país, describiendo deficiencias cuantitativas y cualitativas, además de problemas estructurales que creemos de suma importancia. De todos ellos resumimos el punto dedicado a la estructura ministerial: En la pág. 38 bajo el título de "Desarrollo organizacional del MEC" plantea:

"Los análisis y proposiciones de este informe ponen en evidencia la importancia capital de llevar a bien el actual proceso de reorganización del MEC que merece contar con todo el respaldo de las autoridades. Como los problemas son múltiples y el cambio institucional complejo, la misión desea proponer criterios que permitan señalar objetivos prioritarios y una estrategia eficaz para la acción. Esta es una condición para lograr resultados tangibles".

La Comisión en este punto se refiere al "Respaldo Político" y a la "Participación", considerando la necesidad del "apoyo activo de los niveles jerárquico superiores" y la intervención de los propios funcionarios del MEC en "el proceso de identificar sus problemas y proponer soluciones".

Por nuestra parte, pensamos que una de las graves deficiencias de la estructura ministerial ha sido la ausencia de un verdadero liderazgo e inspiración, tanto a nivel cupular como en los niveles intermedios e inferiores.

Esto y la organización eficaz parecen ser una de las metas que deben ser alcanzadas como base para esfuerzos ulteriores, como reconoce la Comisión.

Creemos necesario copiar a la letra, las recomendaciones que llevarían a la creación de un liderazgo y organización eficaces en el MEC:

a. Reorganizar el MEC a nivel central: Con el propósito de: (i) proveer un adecuado liderazgo para el desarrollo de los principales niveles educativos y funciones del MEC; se necesitan responsables por niveles y ramas (primaria, media) y por funciones; se necesitan también mecanismos permanentes de relación con las universidades; (ii) descargar a las altas autoridades de asuntos corrientes no significativos. (iii) evitar duplicaciones o ambigüedades que resultan en una acción ineficaz, y asegurar la articulación entre unidades relacionadas: debe especificarse la distribución de responsabilidades (ejemplo: capacitación, departamento de educación rural) y las articulaciones entre las unidades (Dirección Nacional de Educación y DINAMED, por ejemplo).

3. Id. Nota (1).

b. Consolidar las Direcciones Provinciales de Educación: Dentro de este acápite la Comisión propone: Reforzar la autoridad de los directores provinciales de educación y desconcentrar en éstas algunas de las funciones de la sede, para permitir mayor eficacia en la administración local y simplificar la labor de la sede permitiéndole así una mejor concentración de sus funciones de impulso, planificación, reglamentación, supervisión, apoyo y evaluación.

En este inciso, la Comisión hace una aclaración muy importante: “Se recomienda la desconcentración (y no la descentralización) de atribuciones”, con el objeto de que el ministerio pueda abocar a su propio control e influencia en caso de necesidad, las decisiones.

c. Establecer mecanismos periódicos de planificación y comunicación internos (para lo que) se debe desarrollar, en particular: (i) un plan operativo anual que integre las diversas dependencias; (ii) un programa de comunicación interna; (iii) otros mecanismos para facilitar la orientación común de diferentes dependencias a nivel nacional y provincial y organismos descentralizados.

Para poner en práctica esas recomendaciones: “Conviene desarrollar un programa de desarrollo organizacional a través de un proceso de tipo participativo que contaría con una serie ordenada de actividades. Así se llegaría a desarrollar un sistema de fijación de objetivos anuales, definir objetivos de trabajo y descripción de puestos y un programa de perfeccionamiento para preparar al personal a cumplir sus objetivos y llenar sus puestos.

Recomienda también: elaborar un plan operativo anual a través de la Dirección Nacional de Planificación; disponer de un personal con la calificación adecuada; capacitar al personal existente; unificar la ubicación geográfica de las oficinas del MEC; que las autoridades jerárquicas superiores tengan decisión y apoyo activo a las acciones de desarrollo institucional.

Para el segundo punto, dice que dependiendo de que se haya mejorado el funcionamiento global del MEC debe priorizarse el desarrollo de su capacidad para resolver sus principales problemas, a saber:

- regular el desarrollo del sistema educativo y la asignación de recursos,
- administrar los aspectos cualitativos de la educación.

Para el primer problema sugiere “fortalecer la DNP y sus unidades contrapartes en las Direcciones Provinciales de Educación”.

Reforzar la capacidad técnica del MEC para “elaborar y administrar su presupuesto de acuerdo a criterios, normas claras y eficaces”.

Reorganizar y reforzar la Sección de Estadísticas de la DPN.

Propiciar la investigación, la evaluación, elaborar un mapa educativo, tecnificar los

datos estadísticos, consolidar la Sección de Informática, realizar un programa gradual de información en varias etapas. Capacitar a su personal.

En lo que se refiere a la calidad de la educación propone que:

- “La calidad de la educación constituye un problema prioritario de la educación del país. Ella depende de la calidad de tres factores principales: (i) del curriculum, que determina la adecuación del contenido y la pedagogía, (ii) de los “insumos del sistema” (docentes, textos y materiales y aulas) y (iii) de la supervisión. Desde el punto de vista institucional, un objetivo esencial es el de mantener *una relación estrecha entre esos diversos elementos* o sea las actividades de diseño curricular, la formación docente pre y un servicio, la elaboración y producción de textos y la supervisión...”

Esta propuesta así declarada establece también la necesidad de regular la dependencia de las funciones en las distintas reparticiones del MEC. En lo que respecta a los supervisores, se pone especial énfasis en la necesidad de “aumentar el número de supervisores y reorganizarse para que los supervisores puedan especializarse por niveles y especialidades y dar mayor lugar a las tareas de asesoramiento y control pedagógicos”.

El mismo documento instruye sobre un problema central en el estilo de evaluación del rendimiento y la enseñanza explicando que: “en el Sistema Educativo Ecuatoriano, se necesita un organismo responsable de la evaluación de los resultados de la enseñanza, encargado de establecer exámenes nacionales al final de cada ciclo...”

Hace también especial mención y recomendación en que: “Es primordial que se elabore una pedagogía para la escuela rural que permita el cabal desarrollo de los contenidos en los programas de estudio en vez de cambiar los contenidos mismos. Mientras tanto, no habrá esperanza de mejorar la calidad de la escuela rural y con ella el rendimiento”.

Aceptamos esta recomendación siempre que se entienda como “cabal desarrollo de contenidos” a una dosificación, adaptación y selección de ellos, para la realidad campesina.

Este trabajo se refiere a la universalización de la educación básica, por eso ha sido necesario proponer un resumen de diagnóstico que nos lleva a demandar la formulación de políticas de acción que propendan a construir un proceso de trabajo previo, que tenga como resultado la universalización de una escuela básica en proceso de corrección de sus deficiencias y asuma aquella fundamental característica de “unidad en la variedad”, es decir, una escuela en el país que respete lo particular del hombre y sus grupos sociales originarios; una escuela del Ecuador que represente al hombre real, al protagonista del trabajo, de la historia. Para esto hay pasos preliminares y conceptos básicos que deben tomarse en cuenta, por eso proponemos el siguiente marco referencial.

2. Marco referencial:

El científico que estudia la educación, el ejecutivo que desde las instancias de autoridad del Estado elabora las políticas de acción nacionales, y el maestro, mediador directo de la práctica, que realiza el proceso en un enfrentamiento directo entre la norma y la realidad, pretenden encontrar líneas, ideas que de alguna forma propongan correc-

ciones o transformaciones en el sistema educativo y que vayan poniendo alternativas de solución al conflicto antes enunciado.

La práctica educativa requiere precisar programas que incidan en el comportamiento organizativo de la población, a fin de mejorar la organización, fortalecer la participación de los maestros y los padres y propugnar una mayor movilización hacia objetivos que solucionen problemas inmediatos; pero que al mismo tiempo cuestionen y modifiquen las causas que originan el marginamiento de tantos niños de la escuela y sus posibles beneficios.

Hay cuatro aspectos que deben tomarse en cuenta:

2.1 Sentar el proceso en una verdadera *investigación educativa*; es decir intentar un acercamiento a la realidad que permita conocer no solamente la teoría pedagógica, sino sobre todo, construirla sobre las bases de esa realidad. El docente, para realizar el proceso debe estar "lleno" de datos, problemas, necesidades y posibilidades de sus alumnos y de la comunidad que le circunda. La lectura de la realidad que realizaría el docente, le permitiría no solamente trabajar sobre conceptos y conocimientos que otros le entreguen, sino que podrá adaptar, dosificar y secuenciar sus contenidos a la realidad en que sus alumnos viven. La lectura de la realidad hecha por el docente, le ayuda a situarse en una postura clara frente al país y a su grupo de pertenencia; le permite conocer, primero su propio mundo, es decir, lo hace protagonista efectivo; segundo, le da mecanismos creativos para poder movilizar a sus grupos escolares. Se debe tratar que el maestro conozca a los niños viviendo con ellos, aprendiendo a verlos como se supone que son, aprendiendo a trabajar con ellos y no en función de ellos. El docente con la investigación podrá también descubrirse como es, no solamente como funcionario de "ocasión o vocación" sino como productor de una tarea que debe ser creativa, profunda, integradora y, sobre todo, propiciadora del crecimiento social.

No se trata de convertir a todos los docentes en investigadores académicos, capaces de realizar grandes documentos destinados a la comunidad científica; se trata de hacer que el maestro sea un investigador práctico, un lector de la realidad, un buscador de "pruebas" reales y concretas en los que su teoría y su propia escuela han de cimentarse. En la actualidad, el enfoque cualitativo de la investigación da oportunidades para que esto sea realizado. Recordemos las experiencias de la investigación protagónica, las de la investigación en el mundo áulico; estas y muchas otras realizadas en nuestra América han dado la posibilidad de que el docente especialmente el de primaria, se haya acercado a su propio mundo y haya sido capaz de llevar la escuela hasta los demás.

2.2. *La capacitación social*, que permita a los maestros desde los estudios de normales y universidades, tener acceso a los saberes científico-educativos y a su práctica, a la información sobre la realidad nacional. Es decir los aspectos que van conformando los tres roles que tiene el docente: el rol de "asalariado", al asumir su tarea para tener acceso a una compensación económica justa y de dignificación; el rol de "profesional", que le da imagen de un hombre preparado, capacitado en una ciencia y técnica tan completa y compleja como cualquier otra carrera y profesión y que haga que esa imagen sea producida por la realidad en la cátedra, con las exigencias y las posibilidades que la ciencia pedagógica ofrece. Por último, el rol de "agente social", que le permite aplicar sus conocimientos sobre la sociedad y su estructura, los aspectos socio-económi-

cos de los que su tarea depende; la posibilidad de buscar nuevas formas organizativas que hagan posible encontrar ayudas didácticas y pedagógicas factibles para cada realidad y cada momento. Es decir, ser sujeto protagonista de la transformación social, con un verdadero compromiso por el hombre y sus circunstancias.

Este último rol, el que le obliga a un compromiso social, tiene que formarse en base a un cuestionamiento profundo de su tarea en el aula, su pertenencia a un mundo concreto y la posibilidad de crear alternativas reales de solución a los problemas.

2.3. La inmersión cultural, que le permitirá al maestro reconocer que la educación es un hecho social y como tal debe constantemente realizar un proceso de evaluación de los objetivos finales del trabajo de aula. Este proceso evaluativo debe centrarse en la contrastación de las necesidades y ofertas de la población atendida por la escuela, es decir en la cultura escolar cotidiana, aquella que está centrada en las actitudes culturales de los alumnos y sus grupos sociales. El docente debe reconocer que la educación no tiene, en ningún aspecto, una postura "neutra" para el hombre y el docente tampoco debe ser "neutral". Tiene por tanto que conocer en profundidad su realidad social, la de sus alumnos y la de los grupos de población que circundan a la escuela. El valor pedagógico del trabajo en el aula radica y se fortifica en el valor de conciencia nacional que los mensajes lleven. Estos mensajes deben propender a formar ciudadanos activos y críticos tanto de su historia, como de la ciencia y su cultura nacional.

La educación debe preparar al ciudadano a construir la sociedad en la que vive con respeto a sus tradiciones y a las de su pueblo; debe prepararlo para interpretar y valorar los hechos cotidianos y no simplemente a aceptarlos; debe partir de los hechos reales y referirse a la realidad como punto de partida para crear relaciones con la época, la actualidad y la vida científica del mundo.

Lo interno y lo externo del grupo social de pertenencia tienen que estar, en la escuela, estrechamente relacionados. Lo interno como punto de partida para comprender, aprender y progresar en lo externo.

La nacionalidad se crea desde los orígenes culturales de cada nación, desde el respeto a sus valores, desde la mirada de la vida histórica, hacia la creación del proyecto nacional insertado en el proyecto del mundo.

Pasado, presente y futuro deben ser trabajados desde la inmersión cultural del maestro, quien conociendo su propia cultura debe tratar de apoyar el conocimiento de la cultura de los alumnos, para juntos avanzar a la Cultura de la Nación y del mundo, buscando en ella aquellos valores complementarios a los de la cultura vernácula y nacional; permitiendo así no solamente la inserción cultural del sujeto en la educación en el mundo, sino su propio enriquecimiento.

2.4 La comunicación: es el cuarto fundamento para la universalización de la escuela en el país. La comunicación como elemento importante para mejorar no solamente los canales de información profesional y burocrática, sino para la formación y organización de instrumentos de aprendizaje que ayuden a la integración de la escuela y sus sujetos al proceso de crecimiento social. La comunicación también apoyará el avance

de la construcción de conceptos educativos nuevos, completos y basados en el proceso cultural.

La relación entre el educador y su comunidad (alumnos, padres, vecinos, etc.) se expresa en el grado de confianza alcanzada con las personas que le rodean. Esto se percibe en pequeñas cosas: el diálogo que el docente sostiene con los "demás", los trabajos comunales que se realizan, etc. Es decir, la comunicación a través de canales integrales y no solamente de códigos lingüísticos que se concreta en toda interrelación social.

En este punto es necesario hacer la diferencia entre canal y mecanismo comunicacional: el canal es el elemento de transmisión; en cambio el mecanismo es el conjunto de elementos intervinientes que generan movimiento. En la comunicación los canales son los pasos por los que los mensajes son transmitidos, recibidos, procesados y comprendidos por el perceptor; los medios vendrían a ser los mecanismos, el texto, el aparato de radio, etc. La diferenciación sin embargo, no es irreductible, pues muchas veces los canales suelen ser mecanismos y a la inversa. En una clase escolar el contenido puede ser canal comunicativo: pero en la medida en que ese conocimiento sea comprendido, reflexionado por los alumnos y ocasione cambios en su mundo, esos contenidos pueden convertirse en canales de inserción y acción.

Para la comunicación en el aula y en la escuela debemos tener presente el papel que juegan los "sujetos intervinientes" y las "actividades generadoras" y "generadas" de y por esa comunicación.

La comunicación es, entonces, un instrumento básico del aprendizaje a condición de que establezca canales y mecanismos que le permitan al sujeto actuar sobre y en su mundo, creando interrelaciones inter-independientes que consoliden su crecimiento personal en reconocimiento de su identidad social.

Si bien estos cuatro aspectos deben ser enlazados, hay sin embargo un punto que merece especial atención y que en el presente documento será como línea temática central que nos ayudará a comprender el concepto de *universalización de la escuela* con el que trabajamos.

Este punto es el concepto de educación que lo planteamos de la siguiente manera: "educación es el proceso por el cual el hombre realiza un intercambio comunicativo en profundidad entre su mundo interior y el mundo exterior, a fin de construir un aprendizaje permanente, que le ayude al desarrollo social en la transformación del mundo, dentro de una constante relación de inter-independencia".⁴

Este concepto propugna que la educación es un proceso permanente de crecimiento, que afirmará tanto la individualidad del hombre como su ser social, al mismo tiempo que desarrollará la capacidad crítica, creativa y reflexiva y le proporcionará la posi-

4. EL MAESTRO ORIGEN DEL CAMBIO. Balderrama de Crespo, M., CEISE, Mimeo. Ecuador, 1986.

bilidad de comunicarse con "otros" teniendo en cuenta sus raíces, sus potencialidades y sus circunstancias.

Se concibe la educación como un medio, un proceso no para tener simples datos que le permitan sobrevivir en un permanente estado de competencia, sino en un proceso serio de recreación del mundo y sus interrelaciones sociales, procurando ser protagonista de la historia. La educación por tanto tiene también fundamentos políticos y culturales.

¿Cuál es el papel de la escuela en este concepto? Lo que la escuela y los docentes deben hacer es una labor "preparatoria", de "aprestamiento", para que con sus bases en la realidad de los alumnos, cada grupo desarrolle su concepto social y cognoscitivo, descubra, coadyuve, construya y consolide su propio sistema integral de desarrollo. Un crecimiento personal y social que responda a los intereses del grupo en procura del interés del país.

Pero no debemos quedarnos en una "especialización de generalidades"⁵ es decir, trabajar sobre una reflexión de la superficialidad, sino que se impone una seria y profunda reflexión sobre el hombre, sus potencialidades, sus habilidades y sus alternativas. El docente además de descubrir esto en él y su grupo, debe trabajar por una constante y paulatina construcción teórica, que vaya sistematizando su experiencia, llevándole al intercambio, al cuestionamiento y el encuentro constructivo de nuevas formas de aprendizaje en grupo.

Frente a esto salta incuestionablemente la pregunta: ¿qué hacer y cómo hacerlo en la escuela básica? La respuesta no puede ser dada como receta general, sino que es necesario considerar los acontecimientos en la medida en que se vayan detectando; se debe ir encontrando, delimitando y procesando el problema para poder ir también encontrando la respuesta pertinente y capaz de solucionarlo con los instrumentos que el protagonista tenga.

Sin embargo, hay la necesidad de trazar líneas matrices para el accionar específico; una de esas líneas debe entenderse como la de "universalizar" la escuela, es decir generalizarla para todos aquellos que habiendo pasado esa edad, no han llegado a ella. El sistema escolar debe llegar a todo hombre, aun a aquél que está en los lugares más recónditos del territorio; pero esa escuela para que realmente cumpla la función de formadora del suelo del saber común debe enfocar el problema a partir de la comprensión del modelo socio-económico-cultural en que cada unidad educativa se encuentre.

La tradición escolar, ha ido creando estereotipos en las actividades y contenidos, que han dado origen a una cultura propia, "la cultura escolar" dirigida y mantenida especialmente por las clases medias del país; cultura a la que todos los habitantes pretenden llegar porque se supone es la "puerta de acceso" a una situación socio-económica mejor. Creemos que allí radica el "fracaso" escolar que la misma "cultura" ocasiona.

5. SISTEMATIZACION DE UNA EXPERIENCIA SOCIAL. Pimentel, J. C. CEBIAE, Bolivia, 1983.

El “comportamiento” escolar, centrado especialmente en “la moda”, el mercado -por tanto el consumo-, el prestigio, hace que la “educación que en las escuelas se imparte, esté fundada en la economía vigente y se convierta en subproducto de un mecanismo social que rebasa abiertamente la filosofía social de desarrollo integral y nacional que la ley pretende fundamentar (Ley de Educación. Fines y Principios). Es necesario reconocer, empero, que hay experiencias interesantes de acercamiento de la escuela y sus contenidos hacia las poblaciones menos atendidas, estas experiencias están siendo realizadas por ONGs y por instancias ministeriales (DINECNE). Tienen la característica de no ser “rígidamente” escolares, es decir que están más bien adscritas a la educación para-escolar; unas tienen como base filosófica (por lo menos nominalmente) a la Educación Popular, otras reproducen experiencias que en la mayoría de los casos son aisladas, no han tenido evaluación, ni sistematización, ni han sido divulgadas, unas veces por falta de apoyo gubernamental, otras por desconocimiento y falta de difusión, otras, porque la premura del tiempo y las demandas de la población son tales que los “técnicos” no tienen tiempo para la sistematización.

Pero fundamentalmente, porque no hay todavía conciencia clara de que la escuela debe ser objeto de investigación constante, porque conociendo lo que pasa en la interrelación docente-alumno y en la de éstos con el saber, se pueden proponer transformaciones válidas y repetibles en el sistema educativo nacional.

Para hablar de la “generalización” de la escuela primaria, es importante establecer primero algunos postulados básicos que deben ser tratados en profundidad, antes de trazar los lineamientos para la puesta en práctica de una “universalización”, aunque solamente se tratara como meta política.

La universalización de la escuela. Concepto.

En América se ha hablado mucho de la “escuela única”, el “texto único”, el “alumno único”. Es decir, se pretende trabajar con estereotipos, que tienen más de ideal que de real. En nuestros países multiculturales, plurilingües, con historias diferentes de sometimiento y explotación, con geografías distintas, ecosistemas diversos, temperamentos variados, aunque todos estemos enunciados en países con sus límites, no somos “un solo hombre”, no podemos hablar de una sola nación; por tanto tampoco se debe postular una sola educación.

Si sabemos que la educación es atributo del hombre, y que “nadie educa a nadie sino que todos nos educamos”, como decía Freire, debemos necesariamente pensar en que la educación depende esencialmente del hombre social, del grupo, la comunidad, que se estén educando en su presente y para su futuro; ciertamente que cada nación tiene raíces y orígenes comunes y también es cierto que ha de tener objetivos comunes; pero su proceso de crecimiento colectivo, grupal, precisamente por participativo, debe ser específico, es decir debe ser particular.

La particularidad de la educación radica en que cada grupo ha de buscar sus mecanismos, sus canales, sus acciones y sus estilos de trabajo educativo que han de partir de su realidad, de su cotidianeidad, sus necesidades, su cultura, su horizonte de sentido, para mejorar la calidad de vida.

Es necesario hacer referencia a la historia particular de cada escuela, y para ello nos permitimos tomar un trozo del trabajo de Rockwell y Ezpeleta:⁶

Las diferencias regionales, las organizaciones sociales y sindicales, los maestros y sus reivindicaciones, las diferencias étnicas y el peso relativo de la iglesia, marcan el origen y la vida en cada escuela. Desde allí, desde esa expresión local, se conforman internamente las correlaciones de fuerzas, las formas de relación predominantes, las prioridades administrativas, las condiciones laborales, las tradiciones docentes, que constituyen la trama real en que la educación se realiza.

Entonces lo verdaderamente significativo en el sistema escolar radica no en la generalidad utópica y única del plan estatal, sino en la defensa de la vida cotidiana de la escuela real localizada en tiempo y espacio, que con otras escuelas reales, formarán el sistema capaz de ser universalizado, respetando su particularización inmersa en su variación y en una escuela para todos y de todos, centrada en la especificidad que dará origen a la diversidad.

Dentro de esta diversidad, la escuela instrumento del Estado, debe proponerse llegar a todos los habitantes de un país, primero para apoyar la integración de los “pequeños mundos” al mundo; segundo para dar al sujeto los instrumentos básicos y necesarios para su propio crecimiento; tercero para ir construyendo en la variedad una unidad social que contribuya al desarrollo del conjunto.

Llegar a todos con sus particularidades y sus generalidades, es como entedemos la universalización educativa.

La escuela universalizada, debe incorporar en su práctica la fuerza vital del trabajo creativo; fundamentada en la experiencia social, que nace y gira en la unidad familiar, ajustándose a las formas productivas vigentes, adaptándose a las zonas y grupos sociales.

El maestro debe introyectar que una forma de educación es hacer que del trabajo surjan, como de una fuente, los distintos conocimientos, su sistematización, su profundización y, sobre todo la curiosidad para explorar al mundo y sus pobladores. El trabajo es entonces una actividad generadora de aprendizaje, de reflexión de pertenencia.

Leamos lo que Rivera Pizarro dice:

Desde el punto de vista pedagógico, sin embargo, no basta con que el niño campesino trabaje en la escuela; no necesita de ella para hacerlo. La labor de la escuela consiste en propiciar el carácter reflejo de ese trabajo. Sería ingenuo pensar que el trabajo solo educa y enseña, pues campesinos y obreros deberían ser los que mayores conocimientos posean y sabemos que no es así. La escuela intercultural y bilingüe brinda al niño campesino y a la comunidad, por extensión y en la medida en que ella amplíe sus horizontes, la posibilidad de generar conoci-

6. LA ESCUELA, Relato de un Proceso de Construcción, Inconcluso. Rockwell, Elsie y Ezpeleta, Justa. Doc. de Trabajo. DIE. 1983.

miento y producir cultura a partir del trabajo, despojándolo en alguna medida, del carácter alienador que éste tiene en la sociedad actual levantando un dique, un muro, entre el hombre (trabajador por naturaleza) y el aprendizaje.⁷

La escuela universalizada también debe incorporar en su proceso la capacitación y preparación del docente en la búsqueda incesante de la experimentación, de la investigación, si es que ha de responder a las necesidades y diferencias de cada grupo. El maestro debe estar preparado para descubrir esas diferencias, enfrentarlas, encontrar sus problemas y sus alternativas de respuesta.

No hay maestro "único", lo repetimos, se debe preparar al maestro para que sea capaz de hacer la inmersión social; para que sea capaz de sentir como suyo el mundo del alumno. A este propósito volvemos a citar a Jorge Rivera cuando dice:

La educación como tarea ideologizadora propuesta y cumplida desde los centros de decisión tiene... dos objetivos prioritarios: la difusión de la cultura dominante y la búsqueda de la integración nacional. De esta manera, como dice Menni, cuando "el oprimido olvida o niega su pasado, sus tradiciones y valores, se convierte en un hombre sin historia, en un hombre que sin haber abandonado su tierra empieza a vivir en un lugar que le es ajeno".⁸

Que el hombre se vaya sintiendo extraño a su mundo y que su proceso de reflexión ideológica se vaya condicionando está generalmente en manos de quien le va entregando los conocimientos y saberes sociales, es decir del maestro.

El docente, que es el directo mediatizador de la ideología, la ciencia y los principios de los "otros" a los niños; el maestro, que mira al mundo desde una óptica distinta y desde un tiempo también distinto. El es adulto, ha vivido ya una buena parte de su vida, y se enfrenta con su capital de contenidos y actitudes a un mundo nuevo. Por eso ha de descubrir, o redescubrir, el mundo del niño; ha de investigarlo, para que su proceso de enseñanza sea realmente válido y universalizador.

Para poder incentivar la investigación y lograr que el docente de primaria, trabaje en un ámbito conocido, hay que partir desde la cátedra normalista en la etapa de formación profesional, buscando un contacto directo con la realidad que le circunda.

Que no solamente cuando están a punto de egresar como maestros se acerquen a las aulas a practicar estilos didácticos aprendidos en la cátedra, ya que esta aproximación no les da la vivencia necesaria para aprender a enfrentarse con la realidad variada y distinta, tan diferente a veces de su propia vida.

La experiencia que el actual maestro ha obtenido en las Normales es tan abstracta y general, que el ínfimo y poco significativo contacto con la realidad, que la misma Nor-

7. UNA PEDAGOGIA POPULAR PARA LA EDUCACION INTERCULTURAL BILINGÜE: Rivera Pizarro, J. Abya Yala, Ecuador, 1987.

8. Idem.

mal le brinda, se transforma en receta de por vida, aplicando sus adquisiciones hasta diez o quince años después en su trabajo cotidiano. Esta rutinización, ritualización y adquisición de clichés pedagógicos no puede convivir con una universalización de la educación primaria.

El maestro en ejercicio tiene -o por lo menos así lo siente- un rígido módulo de control en la estructura ministerial (planes, programas, supervisores, normas, etc.). La universalización de la escuela debe tratar de que cada maestro vaya construyendo en su unidad educativa su propia originalidad en relación con las necesidades que el medio demanda. Para ello se le debe preparar y capacitar para que pueda encontrar en las normas la flexibilidad necesaria y la haga práctica.

Pero también será necesario que la misma norma, con todo lo que ella involucra, sea flexible, capaz de ser adaptada a las circunstancias. Esto también implica una modificación en la actitud y en la normatividad establecida para la supervisión escolar.

Otro aspecto importante en esta necesidad de establecer los postulados para la universalización de la escuela es que la escuela como estructura sea concebida no solamente como un lugar en que la comunidad entera encuentra un impulso para el descubrimiento grupal. Creemos que es importante destruir el mito de que la extensión de la escuela por sí misma va a producir el desarrollo. Cuando la UNESCO propugna la universalización de la escuela para el año dos mil, está pensando no en la escolarización como un mito, sino en la llegada de la escuela como origen del cambio social.

Y ha de ser una llegada de inmersión en la comunidad:

Lo comunitario en la vida rural no ha de ser tomado únicamente como un elemento motivacional o estratégico para el acercamiento al poblador de las áreas campesinas, sino como aquel factor que constituye el aprendizaje y hace que sea tal.⁹

Junto con la inmersión de la escuela en la comunidad es necesario contemplar otro postulado: si se universaliza la escuela, se debe universalizar también la "asistencia" a esa escuela, suprimiendo el tratamiento burocrático diferenciado que hace que haya escuelas privilegiadas en la atención de las autoridades, ya sea con el apoyo del material necesario, ya con el nombramiento de docentes o su perfeccionamiento, ya sea con el asesoramiento por los supervisores, con seminarios, cursos o talleres.

La supervisión sin embargo, ha de tomar en cuenta que no es que la escuela universalizada debe ser una sola a partir de las diferencias socio-culturales, sino que cada escuela independientemente va construyendo su propia identidad. Cada escuela, aun la más alejada es un ser concreto al que no se le puede homogeneizar. Es cierto que muchas escuelas se rigen por las normas dadas; pero ellas mismas y sus actores van construyendo su propia realidad como producto de la "permanente construcción social"

9. ESCUELA, MARGINALIDAD Y CONTEXTOS EN COLOMBIA. Sandoval, R. y Zubieta, L. Cadernos do Pesquisa. São Paulo, 1982.

que les circunda. De ahí que, si el grupo social al que pertenece está marginado, la escuela también lo está. En la medida en que el hombre, sus interrelaciones sociales y de producción se integren a la estructura nacional, la escuela se integrará a través de su propia interacción, con la memoria colectiva, con el contexto social circundante, con el poder establecido, de manera que el principio de identidad no está en desacuerdo con el principio de comunidad nacional.

En la escuela universal, han de estar involucrados todos; el estilo de trabajo debe ser planteado en términos de participación de tal manera que la universalización extensiva a nivel de país sea también intensiva a nivel de cada establecimiento.

Esta universalización significará también que debe tender a la globalización del conocimiento y de los saberes, a la práctica e implementación de la teoría, a la reflexión y la crítica objetiva y perfectible.

Sabemos que estas características educativas solo se pueden dar en la acción; es decir, en el actuar permanente del docente como facilitador de la experiencia y del alumno como contraparte activa de la misma.

Para esa acción la investigación y la capacitación deben ser fuente y cimiento; una investigación científica y gradual en que el niño sea participante y descubridor del mundo que al mismo tiempo es redescubierto por el maestro.

Por tanto, si acción "es todo acontecimiento o acto ejecutado, solidaria y colectivamente" y además es el despliegue de voluntades en procura de alcanzar un fin de beneficio colectivo, estamos necesariamente hablando de una educación de todos para todos.

En la educación, especialmente en la escuela, la acción no puede ser un acto que libere energías irreflexivamente; para que cumpla la misión educativa, la acción debe estar acompañada permanentemente de la reflexión-crítica (experienciación).

Cuando es solidaria, es decir cuando sus objetivos son colectivos y se trabaja por cumplirlos, se transforma en un hecho educativo primordial: se trabaja en el presente para plantear caminos al futuro. El sujeto asume la parte de la responsabilidad que le toca dentro de la responsabilidad colectiva.

La comunicación es vehículo de la participación y ambas son puntos vitales y neurálgicos de la escuela actual; donde la práctica y los conceptos parecen incipientemente realizados:

Pero, una cosa son los conceptos y otra la práctica. Muchos educadores populares pueden caer en la tentación de creer que la participación es un acto voluntarista de la gente, que la idea es de por sí suficientemente atractiva y comprometedora para que detrás de ello todo el mundo camine. No, la participación no es un acto voluntarista y no solamente depende del querer de los animadores del proyecto ni de los dirigentes populares. Existen condiciones objetivas para la participa-

ción. ¿Es que podemos ser dueños de nuestra educación en una sociedad no participativa? ¿Es que el tránsito de la no participación en la que ha vivido por siglos el indígena, a la participación, se da solamente por proponerla?¹⁰

Las preguntas finales de esta nota son claras y decidoras para nuestro problema, la participación es la acción del pueblo que es capaz de comunicarse, transformándose, transformando su entorno, es decir, capaz de comunicarse y comunicar en ese proceso de intereducación.

La escuela universal, la escuela para todos, debe tener el germen participativo en la misma forma que debe tener el germen comunicacional, para poder ser una escuela integrada e integradora de la sociedad.

Una forma en la que el maestro puede propiciar la acción, la comunicación y la participación dentro de sus estilos de trabajo en el aula, es sin duda "el descubrimiento", "el rescate de la historia particular de la escuela", como pequeño mundo de interrelaciones, de tradiciones, de mitos. Cuando los sujetos directos e indirectos de la escuela y su proceso, redescubran las cosas que han sido capaces de hacer para su escuela, se convertirán en sujetos reales de su proceso de aprendizaje, y la escuela será realmente suya, la defenderán y "ocuparán", porque ya no será solamente el paso para su ascenso social, sino el ámbito donde se vayan formando y descubriéndose a sí mismos.

Para concluir, después de haber planteado los postulados teóricos previos a la universalización de la escuela, que involucra no solamente los 6 primeros años, sino los nueve que comprendería la escuela inicial, debemos tener presente que nada de lo dicho se lograría sino se inicia un proceso de racionalización a nivel del sistema escolar ecuatoriano, racionalización que necesariamente tiene que involucrar la transformación de la burocracia educativa, esto es: mejor distribución de docentes, según lugares de mayor demanda escolar (por tanto se necesita un *mapa educativo*); mejor distribución de escuelas, tratando de analizar con detenimiento la escuela completa, la pluridocente y en especial la unidocente; verdadera preocupación por la habitación y las condiciones de trabajo de los maestros, que involucra la dignificación profesional, la distribución justa y racionalizada de los insumos (material didáctico, muebles, locales, recursos económicos, etc.), teniendo en cuenta los aportes de los padres, la comunidad y los usos que de esos aportes se hacen.

La formación de una estructura de asesoramiento y capacitación real y en el sitio, a partir de los supervisores escolares, que además de ser personas con suficientes conocimientos, deban tener responsabilidad sobre un número proporcional y manejable de escuelas a fin de que se realice un trabajo eficiente y eficaz.

Hay que proceder además a formular políticas educativas destinadas a la capacitación docente, para poder tener la escuela inmersa en la cultura y sociedad. Una capacitación que haga del maestro un profesional comprometido con su profesión y su realidad.

10. ESCUELA Y COMUNIDAD, Una propuesta para el Cambio. Balderrama de Crespo, M., Saldías, E. y Nogales, I. Estudios Educativos N. 18, CEBIAE, Bolivia, 1984.

La capacitación debe proporcionar instrumentos que el docente sea capaz de utilizar, los medios más apropiados de aprendizaje, sin excluir ni los elementales ni los más sofisticados, si esto fuere necesario. Además, debe proporcionar el espacio suficiente para reencontrar los caminos de la creatividad; esto es que el MEC debe dar estímulos apropiados para las experiencias nuevas de educación de los niños.

3. Ideas de acción.

Frente al concepto de universalización entregado en líneas anteriores y los postulados asentados para que esta universalización sea positiva hay que proponer ideas, anticipaciones que podrán y deberán ser trabajadas en profundidad para poder conducir y facilitar la universalización de la escuela básica.

He aquí la síntesis de algunas líneas de trabajo inicial imprescindible:

En investigación:

Establecer en el Ministerio un organismo técnico y especializado que estimule, controle, proyecte y realice investigaciones educativas para poder, en base a ellas, elaborar políticas de acción a nivel nacional.

Apoyar, coordinar y evaluar las investigaciones educativas realizadas por las ONGs, y apoyar la puesta en práctica de los posibles proyectos resultantes de ellas.

Transformar el programa escolar de secundaria en un programa activo de investigación real, en lugar de disponer una sola materia de algunas horas para aprender teóricamente a investigar, especialmente en los centros de formación docente.

En capacitación social:

Reelaborar el pénsum académico de los centros de formación docente, poniendo énfasis en la realidad social, cultural y nacional, como centro de adquisición de aprendizajes.

Establecer que el currículum escolar sea interpretado, secuenciado y dosificado por los docentes en base a su propia realidad cotidiana y a la historia diaria de la escuela.

Reformar la formación y capacitación de los docentes partiendo de nuestra ciencia, y ampliarla hasta alcanzar con apropiación nacional los saberes del mundo.

Establecer en el currículum de los centros de formación docente (para primaria y secundaria) la posibilidad de trabajar con educación popular, es decir, asumir la vertiente política como fundamento de la organización social y docente.

En inmersión social:

Formar uno o varios centros de discusión y coordinación educativa, en los que el docente de base pueda, al mismo tiempo que redescubrir nuestra realidad, apropiarse

de la ciencia y la tecnología mundial y adaptarlas a su realidad y práctica, centrada en la necesidad y la demanda de la sociedad.

En comunicación:

Realizar un proceso de detección de los canales comunicativos en el aula y la escuela a fin de poder elaborar estrategias de modificación de canales y medios comunicativos.

Elaborar parámetros, condiciones, talleres y seminarios de capacitación y realización de textos, materiales didácticos y ayudas tecnológicas para la difusión e irradiación de los estilos de trabajo en el aula y la sistematización de las experiencias educativas en desarrollo en el país.

Coordinar la realización de experiencias educativas, propiciar su sistematización y su difusión a fin de que lleguen a las bases docentes.

Propiciar discusiones sobre educación, ciencia pedagógica y estrategias, leyes y normas educativas vigentes.

Investigar los medios masivos de comunicación para establecer lo positivo y negativo de sus programas en relación a la formación de los alumnos.

Formar una comisión de control, supervisión y coordinación de los medios masivos de comunicación, para velar por la existencia de programas educativos como respuesta a la invasión de programas que son fundamentalmente de deseducación (en TV, prensa y radio).

Por otro lado es necesario trabajar en los instrumentos de aprendizaje y el estilo educativo que mejor corresponda a la escuela real, no a la utópica. La participación, los contenidos y el trabajo escolar reproductivo deben ser tratados en profundidad desde el liderazgo del MEC, que deberá ser definitivamente reestructurado para que dentro de los canales burocráticos pueda coordinar el trabajo educativo del sistema. Todo este trabajo debe hacerse integral y diferenciadamente, tanto en su interior como en las interrelaciones que ellos sugieran.

Para facilitar el trabajo de iniciación de este postulado de universalización de la escuela básica, nos permitimos aquí, como conclusión de este trabajo, proponer algunas ideas de proyectos, en las que enunciamos algún objetivo general, la descripción elemental del problema y los posibles resultados. Los presentamos de manera seguida y sin ningún afán taxonómico.

3.1 Sugerencias de proyectos.

Primer proyecto

Título: Mapa Educativo del Ecuador

Objetivos:

- descubrir zonas, grupos y culturas en los que existan escuelas, determinando su tipo, modalidad y graduación.
- Establecer un censo de docentes, administradores e infraestructura.

Problema:

- La falta de datos estadísticos actualizados.
- La necesidad de racionalizar la ubicación y creación de escuelas con relación al número de usuarios, dificultades de comunicación, diferencias socio-culturales, etc.
- Racionalizar la distribución de docentes para facilitar su vivienda en la comunidad.
- Situar características etnográficas, ecológicas y socio-económicas de las poblaciones para facilitar la diferenciación escolar.

Resultados esperados:

- Graficación e interpretación cuanti-cualitativa de la distribución escolar.
- Mayor conocimiento de las poblaciones mejor o peor atendidas por la escuela, conforme a la distribución racionalizada de los docentes, las facilidades de habitación, necesidad y capacitación en sitio.
- Evaluación de las estadísticas centralizadas del MEC. Mejor distribución de la matrícula.

Segundo proyecto:

Título: El contexto socio-cultural y la educación

Objetivos:

- Detectar los enfoques y prácticas educativas tradicionales dentro de los grupos culturales existentes.
- Utilizar los datos obtenidos para la elaboración de un proceso metodológico de educación adaptado a la cultura.

Problema:

- El carácter plurinacional y multilingüe del país demanda una escuela diferenciada y específica.

- La existencia supuesta de procesos educativos dentro de las culturas nacionales, demanda reconocimiento científico pedagógico.
- La necesidad de obtener suficientes datos y conceptos para la capacitación docente, dentro de la realidad.

Resultados esperados:

- Conocer en profundidad el concepto y prácticas educativas existentes dentro de las diferentes culturas y obtener datos por contrastación para la formulación de metodologías educativas.
- Elaboración de experiencias metodológicas para una educación popular a través de la escuela.
- Ubicación de centros educativos seleccionados para la experimentación de esa metodología.

Tercer Proyecto:

Título: Democratización de la discusión sobre la universalización de la escuela básica.

Objetivos:

- Organizar seminarios y coloquios locales para que los docentes en ejercicio propongan conceptos y alternativas para facilitar la universalización de la escuela.
- Organizar un seminario nacional para poner en común lo encontrado y elaborar matrices de acción.
- Interesar a la conciencia nacional y especialmente a los profesionales de la educación sobre la universalización de la escuela básica.

Problema:

- Los maestros y las escuelas son "islas" dentro del sistema escolar, por tanto necesitan canales y mecanismos de comunicación educativa.
- Hay una necesidad de concertación conceptual en torno a la universalización, que supondrá cambios conductuales y acaso estructurales.
- La sociedad en general desconoce el concepto filosófico de universalización educativa.

Resultados esperados:

- Grupos de maestros se reúnan a hablar, compartir opiniones y aprender conceptos y estrategias para la extensión y cualificación de la escuela.
- Líneas generales de procesamiento conceptual que ayuden a la formulación de políticas educativas tendientes a la universalización de la escuela básica.

- Documentos provinciales de síntesis sobre educación, escuela y cultura elaborados por los docentes. Utilización de los medios de comunicación para establecer un intercambio nacional sobre el tema.

Cuarto Proyecto:

Título: Seminarios sobre la educación popular y la educación regular.

Objetivos:

- Elaborar conceptos y propuestas para la aplicación de la educación popular a través de la escuela.
- Producir cambios en la actual concepción del docente sobre la educación sistemática y regular.

Problema:

- Desconocimiento de los postulados y conceptos de educación popular entre los maestros.
- Distancia irracional entre la escuela y la cotidianeidad.
- La escuela no propugna los valores sociales producidos a través del trabajo productivo y creativo.

Resultados esperados:

- Reunión de especialistas tanto en educación regular como en educación popular para establecer el lenguaje común.
- Mejor conocimiento de los maestros de los conceptos de educación regular y popular en aras de encontrar estrategias para su implementación.
- Iniciar un proceso paulatino de acercamiento de la escuela a las poblaciones deprimidas en toda su realidad cultural.
- Un estudio de posibilidad para integrar en la acción regular la estrategia y pensamiento de la educación popular, a fin de encontrar en el trabajo escolar los elementos curriculares de la escuela universalizada.
- Se creará en los docentes un lenguaje pedagógico común que les ayudará a comprender la nueva práctica educativa.

LA CALIDAD DE LA EDUCACION: REALIDAD Y PROMESAS

Hugo Cobos
Carlos Paladines

1. Trascendencia social del problema:

Los aspectos "cualitativos" de la educación se han transformado en una demanda social que se expresa cada vez con mayor fuerza, tanto a nivel latinoamericano como mundial. El reclamo por una "mejor" educación, que se propaga aceleradamente, se plantea sin embargo hoy en día no solo como una exigencia irrenunciable a nivel individual o familiar sino, además, como una tarea que estarían llamados a precautelar y atender tanto el Estado como el sistema educativo; como una "responsabilidad" o exigencia social ineludible, pues el futuro de una sociedad moderna y su desarrollo nacional dependen en la actualidad del éxito alcanzado en las fronteras "cualitativas" de la educación y la investigación y desarrollo científico-técnico. Bajo esta perspectiva, en el Ecuador crece el número de quienes juzgan que es insuficiente en las actuales condiciones proporcionar a la gran mayoría de los ecuatorianos acceso a la educación, si al mismo tiempo no se les garantiza elevados niveles académicos, que hagan realidad la vieja aspiración democrática a la "igualdad de oportunidades", convertida en letra muerta y mera "declaración de principios" e "ideales" en el campo de la educación y si no se brinda a la gran mayoría de los estudiantes "igualdad de posibilidades" de acceso a una "buena educación".

Por otro lado, se está generalizando en el país en los últimos años la idea de que la educación particular garantiza la "excelencia académica" de mejor manera que la educación fiscal; y crece la tendencia a creer que la excelencia académica está unida a la educación privada. Así, para muchos padres de familia, los aspectos cualitativos se transforman en un bien casi privado, en un privilegio del que lograrían disfrutar pocos y del que quedarían a la vera del camino considerables muchedumbres, dados los altos índices de repetición y deserción de los centros escolares fiscales.¹

1 Ya en la Conferencia sobre las "Políticas de expansión de la enseñanza", París, Junio de 1970, se insistió en que ... para superar el hándicap del medio social, la política de enseñanza deberá tener como objetivo ampliar el concepto de igualdad de acceso a la enseñanza, para incluir en él el de igualdad de oportunidades de éxito escolar. (...) La igualdad en el éxito escolar no implica que los resultados obtenidos por los estudiantes lleguen a ser iguales sino, solamente, que las medidas de los resultados obtenidos por dos grupos de población procedentes de niveles diferentes, lleguen a ser idénticos". Cfr. Varios Autores, Políticas de Enseñanza para la década 1970-1980. Edc. de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, pg. 86, Madrid, España, 1974.

Sobre los aspectos "cualitativos" de la educación también puede consultarse la obra conjunta: Educación: entre la utopía y la realidad. (Diagnóstico y perspectivas de la educación ecuatoriana). Edc. de la Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES, Quito, 1988.

Esta apreciación, que carece de fundamento, resulta aún más aventurada si reparamos en el hecho de que son, en alto grado, los mismos profesores fiscales quienes sirven en el ámbito privado, a pesar de que en dichos centros educativos la remuneración en general es menor a la fiscal y el profesor trabaja sin mayores incentivos.

En consecuencia, la tarea del Estado y del sistema educativo, que aparentemente fomenta esta tendencia, dado el crecimiento experimentado por la educación privada en términos absolutos en los últimos años, debería ser más bien la de impulsar la "excelencia académica" en las entidades educativas y fiscales, en forma urgente, pues en un futuro no muy lejano, si no se adoptan los correctivos del caso, podría desarrollarse en el país un sistema educativo dual: "cuantitativo" para las grandes mayorías y "cualitativo" para las minorías, con las conocidas consecuencias sociales y políticas que estos sistemas encubiertos acarrearán.

En otras palabras, en países en que hasta la "excelencia académica" tiende a concentrarse en pocas manos, democratizar la educación no solo en su dimensión cuantitativa o de "extensión de las plazas escolares", sino también en sus aspectos cualitativos, más que un "purismo" academicista es una exigencia social, que al no ser atendida va en desmedro de los estudiantes, especialmente de los de escasos recursos económicos, por los efectos y repercusiones que una "deficiente" preparación académica conlleva hoy en día tanto para el desarrollo personal como para las actividades profesionales o de trabajo e incluso para las de orden político y productivo de la sociedad en general.

Además, cabe destacar que la exigencia por lo "cualitativo" y los más altos niveles de excelencia académica descansa y se apoya en tendencias históricas contemporáneas de fuerza extraordinaria. En efecto, por una parte el conocimiento científico y tecnológico se ha colocado en el centro de la cosmovisión del hombre y la sociedad actual, y en la práctica no hay aspecto de nuestra vida cotidiana ni área de la realidad social que no esté vinculada con los caracteres de una civilización científica y técnica; y por otra, no existe rama de las fuerzas productivas, tanto en el sector primario como en el secundario y en el de servicios, que no dependa del desarrollo de ingentes inversiones que se efectúen en el mundo de la investigación y sus aplicaciones. En síntesis, no es comprensible ni el Estado contemporáneo ni el desarrollo nacional sin altos índices de crecimiento e inversión en este área característica de nuestro actual devenir: lo que obliga a la sociedad civil y al Estado no solo a su cultivo, conocimiento y apropiación sino también a su producción, control y dominio si no se quiere ser víctima del poder que en estos aspectos han logrado acumular las "metrópolis transnacionales del saber", que en la actualidad difunden su producción a escala mundial y sojuzgan a los pueblos a través de esta sofisticada mediación.

La civilización científica y técnica que nos inunda por todos los costados, no es indefectiblemente "neutra" ni sus aportes son todos positivos, pues en más de un aspecto esconde mayor sujeción e incluso miseria, al menos para los grupos y países desprotegidos, que los "bienes" que a primera vista ofrece.²

2 Cfr. Paladines Carlos, "Convergencia y especificidad de los valores culturales: las amenazas del presente". Editado en Kultur-Identität-Kommunikation, Eberhard Verlag, München, Alemania, 1988.

En conclusión, el sistema educativo contemporáneo no debe dejar de considerar la "calidad" de educación que proporciona y menos aún descargar totalmente en manos privadas dicha responsabilidad. De hacerlo, los mismos aparatos del Estado, particularmente el educativo, más que controlar o disminuir la brecha científico-tecnológica, lo que estarían haciendo es agrandarla, tanto a nivel nacional como respecto a otros países y regiones.

2. Cualificación de la educación

Está muy generalizada la idea de que "mejorar" un sistema educativo es avanzar en el dominio del conocimiento científico y tecnológico, elementos sin los cuales no es comprensible el mundo contemporáneo, pues la ciencia y la tecnología abarcan a nuestro planeta en su totalidad, lo controlan cada vez más y, lo que es más importante, conforman la cosmovisión del hombre actual. Además, sin la apropiación de la ciencia y la tecnología tampoco es posible hoy en día alcanzar el desarrollo económico-industrial, dominar la principal fuerza productiva de las sociedades modernas, ni participar activamente en el proceso mundial de investigación y generación permanente de nuevos conocimientos y, mucho menos, ingresar en igualdad de condiciones y con las mismas armas al diálogo universal de las culturas y a la consiguiente conformación de un nuevo orden mundial.

Por supuesto, algunas reformas educativas y algunas propuestas de mejoramiento cualitativo de la enseñanza han cifrado sus esperanzas en la conquista acelerada de la ciencia y la tecnología, en vista de su enorme gravitación en el mundo actual, y para más de una renovación curricular el objetivo prioritario ha sido la ampliación y actualización de los conocimientos particularmente en las disciplinas científicas y técnicas; la renovación de los métodos tradicionales de enseñanza; la consecución de los últimos "adelantos" pedagógicos, como proyectores, video, computadoras, laboratorios; o la revisión de los "contenidos" de los programas, textos y manuales obsoletos.

No cabe duda que el mejoramiento de la educación sí tiene que ver con todo eso, pero se engañaría quien redujese los aspectos "cualitativos" tan solo a su desarrollo científico y técnico o a la consiguiente necesidad de mayores niveles de investigación y publicaciones especializadas. En países como el nuestro, marcados por estructuras de dependencia, subdesarrollo e incluso explotación, el desarrollo de la ciencia y la tecnología no abre automáticamente las puertas hacia un mejor sistema educativo y puede más bien conducir hacia formas sofisticadas de "academicismo" y de sujeción y dependencia, que no harían más que prolongar inveteradas y ancestrales relaciones de dominación educativa y cultural, e incluso eliminar o disminuir las escasas posibilidades de transformar la actividad generadora de conocimientos y de enseñanza vigente en nuestros países.

Por lo anotado, hablar de los aspectos "cualitativos" de la educación, implica también preocuparse, con igual o mayor intensidad que de los avances científicos y técnicos, de los elementos que permitan a la educación expresar fielmente la identidad cultural y los fines específicos de nuestras sociedades; y poner en tela de juicio la enseñanza constituida tan solo por referencias superficiales a otros medios científicos y a otras

culturas, que tienden generalmente a anular los recursos y la creatividad cultural nuestra, considerada durante mucho tiempo, por propios y extraños, como marginal y arcaica.

En definitiva, junto al desarrollo académico y de la investigación que nos toca hoy cultivar con gran intensidad y esfuerzo, también deberemos incentivar los procesos de recuperación e identidad cultural, amenazados por la descalificación mundial y sistemática que las potencias ejercen sobre el saber e independencia de las culturas regionales y nacionales. Toca pues, igual que en el pasado aunque con las características propias de esta hora, recrear y rescatar, una vez más, la "cultura-nacional", en sus diversas manifestaciones y riqueza, y realizar esfuerzos por reconocer, revalorar e incrementar en el sistema educativo nuestro acervo histórico, nuestro arte, nuestra literatura, nuestra geografía, nuestro idioma, nuestro pensamiento, ya que el auto-reconocimiento y la propia valoración de nosotros mismos es condición sine-qua-non de un desarrollo científico y técnico autónomo y sólido. Este "redescubrimiento" y "recreación" de nuestra cultura es así un supuesto crítico que no puede dejar de tomarse en cuenta en toda reforma de los estudios.³

Un tercer elemento o parámetro insoslayable para el desarrollo "cualitativo" de la educación, además del dominio de la ciencia y la tecnología más avanzada y de la recreación y rescate de la cultura nacional, es la vinculación de la educación con las demandas de los grupos sociales emergentes y por regla general "marginalizados"⁴. La actual sociedad ecuatoriana, marcada por agudos conflictos y urgencias sociales, dividida por un nuevo género de "dominadores" y "dominados", diferentes a los que tradicionalmente hicieron historia en el país, requiere con premura que su sistema educativo deje de reflejar y defender tales desigualdades y más bien tienda a corregirlas. Las grandes desigualdades que encierra la sociedad ecuatoriana, la injusta distribución de sus recursos humanos y materiales exigen al sistema educativo combatirlas reorientando sus esfuerzos hacia los sectores más desprotegidos y hacia los lugares más postergados.

En conclusión, nuestro sistema educativo no puede cerrar los ojos en sus textos, clases y más actividades curriculares a las realidades lacerantes del país, especialmente de sus grandes mayorías, y requiere por ende adaptarse y responder a las demandas de los grupos sociales que permanecen a la vera de los servicios básicos de una sociedad contemporánea. Las necesidades de vivienda, seguridad social, medicina, alimentación y, sobre todo el desempleo, ya no pueden considerarse como un fenómeno, por cierto intolerable, pero extraño o residual al sistema educativo, pues no son excluyentes y se hace necesario restablecer sus mutuas interrelaciones a través de su conocimiento y estudio exhaustivo. Solo entonces, cuando las actividades productiva y

3 Cfr. Roig Arturo, "Un experimento de pedagogía universitaria participativa", Rev. Unidos-Universidad, Año 1, No. 01, Buenos Aires-Argentina, 1987.

4 La acepción pasiva, dualista e incluso ideológica con que ha sido utilizada la noción de "marginalidad" nos ha obligado a recurrir más bien al concepto de "marginalización", que implica una connotación más activa, estructural e integradora.

educativa superen la brecha que les separa y logren enfrentar las urgencias individuales y sociales que por vocación están llamadas a resolver, o al menos a impedir su creciente deterioro, la educación habrá alcanzado los grados "cualitativos" que su misión necesariamente conlleva.

3. Programas y proyectos prioritarios

A partir de la trascendencia o importancia del aspecto cualitativo, sucintamente descrito, y sin pretender arribar a puerto seguro y recetas fáciles o quiméricas, se formulan algunas sugerencias para atender en mejor forma las demandas cualitativas de amplios sectores de la población ecuatoriana, especialmente de aquellos que por múltiples motivos se ven más afectados u "olvidados".

Se ha dividido la propuesta en cinco frentes o programas:

I. Investigación. II. Evaluación. III. Textos y material didáctico. IV. Planes y Programas. V. Mejoramiento docente. Un sexto aspecto Educación y trabajo, no se desarrollará en el presente documento, pues fue asumido anteriormente en el ensayo: "Educación-trabajo-educación".⁵

Cada programa se desglosa en sus respectivos proyectos y acciones, que dada la experiencia acumulada en este campo, se juzga factible realizar. Podría reclamarse una concreción mayor en cada propuesta, pero no es propósito de este trabajo, descender a la formulación detallada de las alternativas y actividades, sino tan solo señalar lo que podría ejecutarse, bajo determinadas condiciones, a fin de enfrentar un área insoslayable en los próximos años y de la cual en gran medida estamos ya retrasados.

La secuencia en que se presentan los "programas" al igual que las "actividades" no establece tampoco un orden jerárquico de prioridades, pues más bien se juzga que en coyunturas como las que vive el país, en sociedades que no están envueltas en cambios estructurales, rápidos e inmediatos, -y tal parece ser nuestra situación- el camino más viable para mejorar y alterar la realidad vigente es desarrollar una amplia y diversificada gama de acciones, que implique o afecte a los más variados aspectos del mundo de la educación, desde el sistema formal y el no formal, pasando por sus diferentes niveles y sujetos, hasta incluso las instancias administrativas, jurídicas, financieras o de planificación del sistema. Por supuesto, tan vasta y diversificada gama de actividades corre el riesgo de que sus efectos sean parciales y precarios y requiere por lo mismo superar tal limitación a través de una sólida articulación de todos los pasos y medidas. En pocas palabras, un coherente programa, bajo una conducción integradora, puede sacar beneficio de la multiplicidad de acciones en los más diferentes frentes.

I. Investigación

No hace falta en un documento de la naturaleza del presente, orientado más a los aspectos prácticos que teóricos, argumentar sobre la importancia y la falta general de

5 Cfr. Paladines Carlos, "Educación-Trabajo-Educación", ponencia presentada en el Taller Nacional de Apoyo al Sector Informal Urbano, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Quito, Mayo de 1988.

investigación al interior de nuestro sistema educativo. Tampoco juzgamos necesario fundamentar la imperiosa necesidad de implementar la investigación educativa, pues reconocido es que sin ella no es factible determinar en que medida son positivos o negativos determinados aspectos de la enseñanza que estamos impartiendo y por ende sin ella tampoco puede emprenderse una acción restauradora, que partiendo del exhaustivo conocimiento de la realidad pueda señalar las tareas a realizar.

Sea suficiente recordar que “mientras ciertas industrias dedican el 10% e incluso más de su ingreso bruto a la investigación y los países desarrollados usan el 1.5 % a 4 % de su ingreso nacional bruto en la investigación en general, solo una fracción del 1% de este gasto total en la educación se emplea en la investigación educativa ⁶. En el caso de los países subdesarrollados y específicamente en el Ecuador, de acuerdo con el presupuesto del Estado y la inversión realizada en el sector de la educación entre 1978 y 1987, el Ministerio de Educación nunca dedicó más del 1.5% de su presupuesto general para todas las tareas de mejoramiento y para investigación, no es exagerado afirmar que la inversión no debió superar el 0.25%. ⁷

Además de la carencia de fondos en este área, síntoma claro de la escasa importancia que aún se asigna a la investigación educativa, se puede señalar las siguientes falencias:

- Carencia general de tradición investigativa en el país.
- Escaso personal especializado en investigación.
- Insuficiente infraestructura investigativa: centros de investigación, bibliotecas especializadas, fondos documentales, información estadística actualizada, seminarios, debates, financiamiento, etc.
- Desarticulación entre las pocas tareas y proyectos existentes de investigación educativa tanto a nivel nacional como al interior del Ministerio de Educación. En este último incluso las relaciones entre las Direcciones Nacionales dedicadas a estas tareas son escasas.
- Concentración de la investigación en las demandas ministeriales más que en la misma labor docente y curricular.
- Reducción de la información sobre los resultados de las investigaciones a muy pocas manos. ⁸

6 Cfr. Cerych Ladislav, “Algunos prerrequisitos institucionales del proceso de innovación acelerada para la educación”, pg. 2 International Conference on the World Crisis in Education, Williamsburg, Virginia, EEUU., 1967

7 Cfr. Educación: entre la utopía y la realidad, pg. 201.

8 Idem, pgs. 373, ss.

ALTERNATIVAS:

- Reestructurar y robustecer al interior del MEC el Departamento o Unidad de Investigación Educativa. Se podría incluso planificar a largo plazo la conformación de un Instituto de Investigación Educativa, desconcentrado del aparato burocrático ministerial.
- Elaborar un vademecum de investigaciones, promoción de investigadores, establecimiento de fondos, sistemas de ingreso, etc.
- Estimular con un premio cada 2 ó 3 años, al mejor trabajo de investigación educativa.
- Crear un común acuerdo con alguna de las facultades de filosofía y ciencias de la educación un post-grado en investigación educativa.
- Conformar al interior del MEC una biblioteca especializada en investigación educativa.
- Impulsar la investigación sobre el pensamiento educativo ecuatoriano pasado y presente.
- Reformar el programa de investigación del ciclo diversificado, para institucionalizar la investigación como cátedra y no como una actividad correspondiente a las diferentes disciplinas.

II. Evaluación

Existe un consenso generalizado al interior de los investigadores y estudiosos de los aspectos cualitativos de la educación, en cuanto a señalar que para llevar a cabo una estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación se debe actuar sobre diversos factores, pero especialmente sobre el sistema de evaluación del rendimiento tanto docente como institucional, paso inicial o básico para determinar la situación actual y poder diseñar medidas de desarrollo cualitativo apropiadas.

A pesar de la importancia asignada por la comunidad científica internacional a la evaluación del aprendizaje, como elemento prioritario o determinante de la calidad y el rendimiento, en el Ecuador y particularmente en el MEC no existe aún un organismo u oficina responsable de recopilar, difundir, investigar, experimentar y promover su empleo; y si bien en los últimos años nuevas modalidades y sistemas de evaluación se han comenzado a propiciar y cultivar, estas tareas y regulaciones no han enfrentado todavía al epicentro del problema: informar sobre el rendimiento académico del país. En la evaluación vigente predomina la orientación individualista, tanto a nivel de alumnos como de instituciones; atomizada, que no ha permitido el florecimiento de la evaluación provincial o regional y no solo del estudiante sino también del docente y de las instituciones en cuanto entes sociales.

La carencia de un sistema de exámenes zonales, provinciales y de ser posible nacionales, al final de cada ciclo y al término de cada nivel constituye uno de los mayores

retos y tarea urgente para contribuir al mejoramiento de la práctica educativa a nivel de aula y de cada centro escolar y una de las posibilidades que mayores efectos cualitativos puede desencadenar, en los próximos años, de lograrse ponerse en práctica más allá de los decretos y resoluciones ministeriales.

Por supuesto, como correctamente señala un Informe Reservado de la UNESCO, hará falta al respecto realizar los estudios previos de factibilidad y de preparación que sean necesarios para definir la estructura y modalidades más adecuadas: sus funciones, su personal, los niveles a que se aplicarían estos exámenes, los medios y recursos.

Para una mejor comprensión de la tarea a realizar conviene previamente definir los elementos que conforman el proceso de evaluación por una parte; y, por otra, determinar las actuales deficiencias a fin de poder contrastarlas con las posibles alternativas.

En cuanto a lo primero, en nuestros días se concibe a la Evaluación Educativa como un "proceso de desarrollo de la calidad de la educación, en base al control de tres parámetros básicos: la presencia de especificaciones o normas sobre los atributos que se pretenden para los alumnos cuando hayan terminado el nivel, unidad o proceso de enseñanza; la recolección de información sobre la distancia existente entre la norma y lo conseguido, entre los supuestos y los resultados, y, por último, la toma de decisiones alternativas (...) si fuere necesario señalar prioridades en este terreno, la prioridad, temporal al menos, corresponde al diseño del producto educativo, a la definición de las normas y las especificaciones que habrán de servir en el momento de evaluar".⁹

Bajo esta perspectiva, la evaluación se considera como un proceso sistemático, integral, gradual, continuo, científico y acumulativo que valora los cambios producidos en los estudiantes en diferentes campos de su personalidad; la eficacia de la metodología aplicada; la preparación científica del docente; la calidad de los planes y programas; la coherencia de las políticas e instituciones educativas vigentes. En suma, se trata de averiguar si todo aquello que converge en el hecho educativo, todos y cada uno de los aspectos que conforman el curriculum, contribuyó o no a la consecución de los fines y objetivos que previamente se han planteado el sistema educativo y la sociedad en general.

Por lo anotado, la evaluación ha de incluir al estudiante, pero también al docente, a la institución y al mismo sistema, es decir, ha de ser una evaluación "global", pese al recelo que existe para evaluar al profesorado o a la institución, por el temor de atentar contra su "prestigio". En otras palabras, la institución y el sistema educativo han de ser evaluados en su estructura y en su función frente a la comunidad. El sistema vigente, luego del análisis sectorial efectuado no ha sido evaluado y los fines y objetivos más bien se han planteado en relación a aspectos cuantitativos: número de aulas construidas, cantidad de laboratorios entregados, número nuevo de partidas, crecimiento presupuestario en términos absolutos. Los aspectos cualitativos de la enseñanza-aprendizaje obedecen más bien al afán renovador de algunos funcionarios y maestros antes que a una política general resultante de una investigación detallada.

9 Rodríguez José Luis, *Didáctica General*, p. 27, Edt. Kapeluz, Madrid-España, 1980.

A partir de los parámetros descritos, la evaluación se muestra deficitaria en los siguientes aspectos:

Se evalúa exclusivamente al estudiante, así lo señala expresamente el Reglamento General en vigencia, y si en algún artículo se incluyó al docente o a la institución, se lo hizo como una mera "declaración", pues no se concretaron los pasos y actividades operacionales.

Se mide la memorización de los contenidos, pues los exámenes en su mayoría se reducen a repetir al pie de la letra aquello que se dictó.

Se privilegian los aspectos formales: las notas y la legalización de la promoción, hechos meramente administrativos.

Rara vez se cumple con la función de replanteo de los objetivos, pues la programación sigue adelante dejando en el camino a los alumnos que "perderán el año". Interesa el cumplimiento formal del programa.

El estudiante repite el año en materias que aprobó y en más de un caso en su evaluación predomina la subjetividad e incluso el ejercicio del poder del maestro y la pasividad del alumno.

No existe un criterio unificado en cuanto a la aplicación de la normatividad vigente, y se excluye de la evaluación otras instancias como textos y materiales didácticos.

ALTERNATIVAS

Conjuntamente con la supervisión establecer los sistemas y reglamentos de evaluación del docente y de la institución educativa.

Consideramos que es impostergable la conformación de un ente evaluador, con alta solvencia académica y técnica, e incluso podría pensarse en un Instituto de Evaluación descentralizado del MEC y que lleve adelante acciones como estas:

Crear un sistema de evaluación educativa, en un primer momento zonal y posteriormente provincial, regional y nacional.

Actualizar permanentemente al docente en las nuevas técnicas y corrientes científicas referentes a la evaluación.

Orientar la evaluación a la totalidad de aspectos que conforman el nivel informativo y formativo del estudiante.

Formar un equipo de técnicos y asesores en evaluación a fin de prestar servicio a las instituciones educativas.

Establecer una forma de apreciación cualitativa para las asignaturas cuya naturaleza así lo exija, y especialmente para la disciplina.

Informar a los padres de familia y a las instituciones sobre los diversos índices de rendimiento escolar.

Revisar el actual reglamento de evaluación.

III. Textos y material didáctico

Sorprende advertir, a pesar de las múltiples críticas que se han levantado tanto contra los materiales elaborados por el MEC como a nivel privado, que el principal material de estudio en nuestro ambiente escolar se reduce en la práctica al uso y abuso de los manuales o textos escolares. En la gran mayoría de nuestros establecimientos sigue siendo el texto escolar el medio más económico y el más utilizado y cubre, por regla general, más del 85% de los gastos que se efectúan en material didáctico.¹⁰ (Concepción textualista).

Por otra parte, también sorprende advertir que este medio de enseñanza tradicional, el de mayor cobertura en nuestro medio, solo ha dado lugar a muy raros estudios e investigaciones sobre su utilización y beneficios; y no sería arriesgado afirmar que los tradicionales textos escolares aún no han sido objeto, salvo raras excepciones, de una formulación que conjugue el punto de vista del especialista, el del pedagogo y el del editor, aspectos que en la concepción y producción de manuales escolares han experimentado en la actualidad un notable progreso, como lo certifica el desarrollo y las utilidades alcanzadas por la industria editorial orientada hacia la producción de textos escolares y material didáctico. La penetración de editoras colombianas y españolas en el mercado ecuatoriano es una prueba más.

Finalmente, también conviene advertir sobre la obsolescencia de nuestros textos, especialmente en el nivel secundario y sobre todo en el ciclo diversificado, pues la gran mayoría de los manuales responde a programas oficiales elaborados en 1978, algunos de ellos caducos ya en el mismo año de su formulación,¹¹ así como sobre la desadaptación de nuestros textos a las demandas propias de los estudiantes y a las características específicas de su medio ambiente. El retraso en la actualización de los conte-

10 Cfr. Richaudeau Francois, *Concepción y Producción de Manuales Escolares*, Guía Práctica, Edc. de la UNESCO, París, 1981.

11 Cfr. Paladines Carlos, "Los programas de filosofía del bachillerato ecuatoriano", *Rev. de Historia de las Ideas*, No. 7, Segunda Epoca, pgs. 159-ss, Edc. del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Católica, Quito-Ecuador, 1986.

Es del caso aclarar el concepto de Curriculum de que nos hemos servido en este trabajo. "El curriculum se considera hoy, en general, como la suma de experiencias vividas por el educando, bajo los auspicios y dirección de la escuela". En tal sentido y siguiendo a Mario Leyton, nosotros entendemos por "curriculum" el conjunto de elementos que, en una u otra forma o medida, puede tener influencia sobre el alumno en el proceso educativo. Tanto los planes, como los programas, actividades, material, didáctico, edificio y mobiliario escolar, ambientes, relaciones profesor-alumnos, horarios, etc., elementos todos que constituyen parte de ese conjunto. Cfr. Leyton Mario, "Planeamiento educacional, un modelo pedagógico", pg. 61, Edt. Universitaria, 3ra. Edc., Santiago de Chile, 1974.

nidos y su desadaptación al medio son elementos que inciden significativamente en la dimensión cualitativa de la educación.

En síntesis, también la producción de textos y material didáctico está llamada a una revisión radical y a desempeñar un papel de la mayor importancia en las acciones educativas del futuro, "especialmente cuando los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, con la cooperación de la UNESCO, se proponen ejecutar un nuevo Proyecto Principal, entre cuyos objetivos se encuentra el mejoramiento de la calidad de la educación".¹²

La situación actual en tan significativo aspecto podemos sintetizarla así:

a) En primaria

Existen textos que cubren las áreas fundamentales, elaborados y publicados por el MEC a través del departamento respectivo y que se han tratado de imponer como exclusivos. El magisterio, en muchos casos, ha preferido, por diversas razones, otros textos y ha impedido así la difusión y sobre todo el uso obligatorio de tales recursos. Entendemos que el texto oficial debería competir e imponerse por sus virtualidades más que por decreto de autoridad.

Hay aspectos deficitarios en los textos oficiales: presentación y diagramación; contenidos y desarrollo; tratamiento de temas que resultan alejados de nuestra realidad.¹³

Los textos que editan empresas particulares son también de calidad discutible, tanto en lo didáctico como en su contenido científico. Se dan casos de textos voluminosos, en los que se incluyen frecuentemente cambios formales para presionar a su adquisición al comienzo del ciclo escolar.

El libro extranjero, por lo general mejor estructurado, tiene mayor acogida en nuestro medio. A juzgar por la actualización de los contenidos y la distribución, organización y diagramación de los mismos, se trata de empresas que cuentan con equipos especializados para esta clase de trabajos.

b) En secundaria

El MEC no dispone de textos para este nivel.

La iniciativa privada ha copado la demanda, con una calidad discutible y que nadie controla.

El libro extranjero tiene mayor circulación que en la primaria.

¹² UNESCO, Proyecto Principal.

¹³ Cfr. Diario Hoy, "Decir y decir bien", 11 de Oct. 1988.

Se dan áreas como Estudios Sociales e Idioma Nacional que cuentan con mayor número de publicaciones, en parte debido a que el mercado es mayor en el estudiantado del ciclo básico.

Al igual que en los textos de primaria, es muy incipiente el tratamiento de los aspectos de diagramación, ilustración, formato, composición de los textos, clasificación científica de las imágenes, escogitamiento de la legibilidad tipográfica, conjuntos redaccionales.

En general, no existe estímulo por parte del MEC hacia quienes elaboran textos.

Los textos se elaboran con rigurosa sujeción a los programas oficiales, lo cual genera un "facilismo pedagógico" tanto por parte del profesor como del alumno, y además impide profundizar en los conocimientos y puede también desembocar en una rutina que enerva al profesor y al alumno.

ALTERNATIVAS:

Establecer una Comisión Nacional, encargada de aprobar los textos y materiales didácticos oficiales y privados que se produzcan en el país para atender las necesidades de los estudiantes ecuatorianos en las distintas materias del nivel pre-primario, primario y medio. La Comisión Nacional podría estar integrada por un delegado del Ministerio de Educación, que la presidirá; un pedagogo designado por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas; un maestro de reconocida experiencia designado por la Unión Nacional de Educadores; un delegado de los establecimientos particulares; un delegado de la Asociación Nacional de Editores, y el Director Ejecutivo nombrado por la Presidencia de la República.

La Comisión Nacional designará las subcomisiones que juzgue pertinente, de acuerdo con las materias y niveles y promoverá entre los docentes ecuatorianos las actividades, concursos e información del caso.¹⁴

Favorecer esta actividad con la liberación de aranceles en lo que se refiere a importación de materias primas.

Más que nombrar "programadores" de planta del MEC, contratar los servicios profesionales de personas especializadas, mediante el concurso y a base de una reglamentación que estimule a los autores.

Establecer en el presupuesto del MEC un fondo permanente para la dotación de textos y materiales didácticos, y evaluar periódicamente su utilidad y eficacia.

¹⁴ Cfr. Proyecto de Ley de Textos y Materiales Escolares para los Estudiantes de nivel medio, pre-primario y primario. Congreso Nacional del Ecuador, Proyecto No. 1-88-070.

IV. Planes y programas

Comencemos por recordar que la reforma de planes y programas es parte de una tarea de grandes proporciones y múltiples facetas como es la Reforma Educativa. Por otra parte, este aspecto se encuentra íntimamente vinculado con el mejoramiento de la educación en forma global.

Pensamos además que sería excelente disponer de una planificación y programación fundamental a la que se le podrían realizar las indispensables reformas, al margen del vaivén político que puede llevar a un reformismo intrascendente.

Para 1984, la DINAMED elaboró nuevos programas para el nivel primario y para el ciclo básico del nivel secundario; la tarea quedó inconclusa en lo que atañe al ciclo diversificado. La programación de algunas asignaturas como Filosofía, por ejemplo, se dio con el carácter de experimental. El gobierno reconstructor no completó el trabajo.

Creemos que los criterios expuestos para la revisión de planes y programas por Carlos Paladines, en mayo de 1984, en sus "Lineamientos para la Reforma Educativa", son válidos en las actuales circunstancias, por eso incluimos una síntesis:

1. Los programas de estudio deben (...) reflejar la realidad social en toda su complejidad y en este sentido la interdisciplinariedad es esencial para la formulación de los objetivos programáticos.
2. La programación curricular debe estar orientada a reflejar en todas las instancias del currículum los valores, los principios y las especificidades de los diferentes grupos y realidades sociales.
3. La programación curricular debe hacerse de conformidad con el desarrollo actual de las ciencias del aprendizaje: de la psicología como ciencia de la conducta humana y de la pedagogía como ciencia de la enseñanza.
4. Los programas de estudio deben ser concebidos con gran flexibilidad: ser simplemente normativos para facilitar su permanente adecuación a las necesidades y características locales y de los educandos.
5. Deben ser concebidos por los maestros y profesionales con el más alto nivel académico y experiencia docente que tenga el país.¹⁵

La situación actual en cuanto a Planes y Programas puede sintetizarse así:

En lo estructural y legal:

- Nivel Primario: resolución 962 de 12 de abril de 1984.

¹⁵ Cfr, Paladines Carlos, "Lineamientos para la Reforma Educativa", Edc. del Ministerio de Educación y Cultura, pgs. 20-21, Quito, 1983.

- Nivel Secundario: Ciclo Básico: resolución 963 de 12 de abril de 1984.
- Ciclo Diversificado:
 Bachiller en Comercio y Administración, Contabilidad - Cultura General: resolución 3436 de 28 de diciembre de 1982.
 Bachillerato en Ciencias Físico-Matemáticas, Químico-Biológicas, Sociales, desde 1978.
 Otros bachilleratos.
- Estructura y objetivos del Sistema Educativo: resolución 964 de 12 de abril de 1984.

No se han actualizado, desde el año 1978, la mayoría de los planes y programas del Ciclo Diversificado, resultan anacrónicos frente al avance de la ciencia y a las exigencias a nivel superior. Frecuentemente los docentes deben hacer ajustes para que los estudiantes puedan asumir con solvencia el requerimiento universitario. En este hecho puede estar una explicación del alto porcentaje de fracaso estudiantil en las universidades.

Los planes para "especialización" tienen un crecido número de asignaturas, con la consiguiente carga horaria semanal de hasta una hora. Es un plan atomizado que hace perder al estudiante la visión de lo fundamental; no está por demás recordar que, para efectos de calificación y promedios, estas minimaterias tienen el mismo valor que otras que constan con una carga horaria de hasta diez períodos semanales.

Esta es una muestra de lo que sucede: el Plan de 1982 para la especialización de Contabilidad señala:

- trece asignaturas para cuarto curso.
- catorce para quinto curso y
- trece para sexto.

Especializaciones como Físico-Matemático y Químico-Biólogo, que anteriormente formaban una sola, tienen prácticamente las mismas asignaturas, incluso con los mismos programas; la diferencia está en la carga horaria únicamente y, por supuesto, en el título de bachiller que se otorga. A pesar de la similitud tan marcada de los planes y programas, las universidades autorizan el ingreso a sus facultades y escuelas según la especialización que ostenta el bachiller. Las aptitudes e inclinaciones de los aspirantes no cuentan; constantemente se observa cómo estudiantes que eligieron una especialización, en sexto curso advierten que tienen aptitudes para otras áreas científicas.

Además no existe una coordinación "hacia arriba" con la Universidad y "hacia abajo" con el ciclo básico y la primaria. Y resulta demasiado rígida, en momentos que la ciencia y la tecnología avanzan vertiginosamente.

Hay unidades y temas que se repiten en programas de asignaturas afines, y, por supuesto, también hay programas que se repiten en los diversos ciclos y las asignaturas llamadas de "cultura general" no son "bien vistas" entre los alumnos y docentes de la

especialización. Su estudio se descuida, generando un verdadero problema cuando hay que determinar la promoción. Vale la pena reflexionar en el frecuente argumento de los estudiantes: “pero si yo gané el año en todas las materias de especialización y debo repetir solo por...”.

Se acusa con frecuencia, a los programas, de incluir temas irrelevantes, lo cual los vuelve extensos e impide un estudio profundo de asuntos de actualidad y que interesan a los estudiantes; como consecuencia, la observación de la realidad y la experiencia nos dicen que el tiempo de que se dispone es siempre corto para tratar los programas oficiales.

Son programas con iguales contenidos para las ciudades y para el medio rural; para todas las regiones y no se puede ignorar que el Ecuador es un país multicultural, situación que también debemos tener presente al momento de programar.

La experimentación en nuestro país, en el campo educativo es algo que está muy restringido. La Dirección Nacional de Planeamiento parece que quisiera evitar esta actitud en los establecimientos fiscales y procura cerrar las posibilidades en los planteles particulares. Por otra parte no es menos cierto que la “experimentación” ha pasado a significar un aumento en lo funcional y nada más. No existe en el Ecuador un sistema evaluador de lo experimentado en Educación, se cumplen los períodos de experimentación y allí termina.

Finalmente, señalaremos algo que exige urgente atención, como es la desvinculación entre los programas de estudio y los procesos productivos, relación que debe constituir uno de los principales objetivos de nuestra educación.

ALTERNATIVAS:

Consideramos que debe darse un giro fundamental que apunte a vincular la educación con los procesos productivos y a la vida económica, social y política de cada comunidad del país, con acciones como:

- Revisión prolija de los programas oficiales en general y más aún del ciclo diversificado que se mantiene ya por diez años.
- Elaboración de nuevos planes con criterio científico objetivo, eliminando la pugna que suele darse por parte de profesionales que sobreestiman su especialización. La meta es un plan equilibrado e integrador.
- Elaboración de nuevos programas con una carga temática fundamental con la participación de las Universidades y asociaciones, Confedec, UNE, etc.
- Concentración de asignaturas afines para eliminar la dispersión y atomización que afecta a la actual programación.
- Margen para la inclusión de temas propios del sector o comunidad en que se desenvuelve la institución escolar y posibilidad de incluir temas especiales de interés estudiantil.

- Elaboración de un curriculum flexible, no solo para el medio rural sino para el ámbito urbano en donde existen también comunidades con su problemática y varias agencias u oficinas representativas de entidades y ministerios que tienen que ver con su desarrollo.
- El establecimiento de Comisiones pedagógicas interdisciplinarias encargadas de mejorar la enseñanza.
- La experimentación, como instancia técnica-administrativa del MEC, debe pasar a formar parte de la DINACAPED.

V. Mejoramiento docente

Sobre la importancia del mejoramiento de los recursos del sector educativo baste mencionar unos pocos datos estadísticos, nada halagadores pero suficientes para hacer evidente la urgencia de que se arbitren, a nivel nacional, medidas y recursos que sirvan para superar esta dramática situación.

En 1981, en el nivel pre-primario, sobre un total nacional de 1390 docentes, ninguno disponía de formación especializada en su área de acción, si bien aproximadamente el 70% tenía título en el ámbito pedagógico y menos de un 30% eran no docentes y sin título. En el nivel primario el porcentaje de profesores con título no docente y sin título fue del 23,96%; y de los 5.500 directores de escuelas, ninguno había recibido preparación específica para sus funciones, dada la no existencia de formación especializada en este área. En 1978, en el área rural, aproximadamente el 20% no disponía de título docente y de ese porcentaje el 77% no tenía título alguno, y con muy pocas excepciones, la gran mayoría de los docentes rurales no tienen preparación específica para responder a los requerimientos de la educación en este medio. Es suficiente recordar el desconocimiento del idioma quichua y en muchos casos hasta la animadversión a su cultura.

En los planteles formadores de maestros, señala un informe, los profesores con título de educación primaria, bachilleres no de educación y no docentes representaban un total de 30,48% en el año de 1984; los datos correspondientes a la Supervisión de la Educación Media ofrecían apenas un 6.75% de profesionales con formación especializada, y en la Supervisión Nacional y Provincial para los planteles de educación primaria no llegaban al 4% los docentes con preparación y títulos de especialización adecuados a este nivel.

En el nivel medio, otro informe de 1982 señala que de los 31.489 profesores, distribuidos en los ciclos básico y diversificado, aproximadamente solo el 32% tenía preparación idónea para este nivel, y los rectores de los colegios sin preparación específica para estas funciones alcanzaban un total de 1.341, y los supervisores provinciales con bajo nivel de formación especializada para el cargo eran aproximadamente 650.

La magnitud de las cifras son más que suficientes para demostrar la falta de capacitación especializada del personal en servicio en los tres primeros niveles del sistema educativo formal e incluso en los planteles formadores de maestros y qué decir en el área

rural y en el sistema no formal. En la educación técnica el problema es igualmente grave, dada la falta de formación inicial para los docentes de esta modalidad.¹⁶

Por otra parte, una reorientación del sistema educativo hacia lo "cualitativo", como la propuesta en este y otros trabajos¹⁷, si bien implica un conjunto muy variado de acciones que a primera vista podrían presentarse como piezas sueltas, pues conciernen unas al orden estrictamente pedagógico y curricular, otras a lo administrativo, jurídico y financiero y otras a la orientación general y a los objetivos, todas giran y se coordinan sin embargo en torno a un problema central: mejorar el nivel académico, meta esta que a su vez descansa en el mejoramiento docente. En efecto, de toda la multiplicidad de medidas y recetas la más importante e insoslayable, por su dimensión multiplicadora, sino a mediano, al menos a largo plazo y que tocaría privilegiar, es la referente a la formación, capacitación y mejoramiento docente, ya que solo elementos bien preparados garantizan la ejecución de una nueva orientación en el proceso de enseñanza aprendizaje.

Al respecto baste recordar una frase que aunque se ha convertido en un lugar común, no deja sin embargo de tener fundamento: "conocido es que elementos bien calificados pueden hacer aun de deficientes planes y programas de estudio, buenos instrumentos de trabajo, mientras que, por el contrario, excelentes programas no producen efecto alguno en el aprendizaje si los maestros que lo utilizan no están debidamente preparados".¹⁸

Finalmente, el amplio espectro que presenta aun la más breve revisión del problema del mejoramiento de los recursos humanos del sector educativo, nos obliga a subdividir el tema al menos en cuatro frentes, cada uno de ellos con sus respectivas actividades.

a) El sistema nacional de mejoramiento docente

Antecedentes: una serie de esfuerzos realizados por los últimos gobiernos y la cooperación técnica de algunos organismos internacionales han permitido desarrollar en el Ministerio de Educación una serie de cursos y seminarios tendientes a satisfacer las demandas y necesidades en el campo de la formación, capacitación y actualización del magisterio nacional. La creación y desarrollo del INACAPED constituyó un primer paso importante en el afán de ampliar la cobertura de atención a las necesidades en referencia.

Con el advenimiento del gobierno Roldós-Hurtado las tareas de mejoramiento docente cobraron especial significación y se planteó como una de las principales actividades

16 UNESCO, Desarrollo Educativo: problemas y prioridades, Vol. II, Documento principal, Informe Nro. 68, Ecuador. París, Mayo de 1986.

17 Cfr. Paladines Carlos, "Política educativa: hacia un nuevo modelo educativo", en "Educación: entre la utopía y la realidad", pgs, 35-100.

18 Idem, pg. 85.

que debía asumir el proceso de reforma educativa. Algunos principios de esa política de capacitación y perfeccionamiento docente caben destacarse:

- Extender la cobertura de la capacitación y perfeccionamiento a la "totalidad de los recursos humanos que trabajan al servicio de la educación del país".
- Incluir acciones de investigaciones y experimentación pedagógica en el INACAPED como tareas insoslayables para la capacitación.
- Responsabilizar al Instituto de Capacitación, INACAPED, de la implementación y ejecución de las políticas de mejoramiento de los recursos humanos del sector educativo.
- Implementar un modelo de sistema nacional no solo de capacitación y perfeccionamiento docente, si no de mejoramiento de todos los recursos humanos que laboran en la educación, tanto la escolarizada como la no escolarizada. (INACAPED fue elevada al nivel de Dirección Nacional de Mejoramiento Docente en Julio de 1983).
- Establecer, de acuerdo a las prioridades determinadas por las Autoridades Nacionales, programas operacionales considerados de fundamental importancia. En julio de 1982 los programas considerados prioritarios fueron los siguientes: perfeccionamiento del personal de INACAPED; mejoramiento de los recursos humanos de los Institutos Normales Superiores y Escuelas de Práctica Docente; mejoramiento profesional de Directores de Escuelas pluridocentes y Rectores de Colegios de Ciclo Básico del medio rural no comprendidos en zonas nucleares; mejoramiento de recursos humanos de la educación rural en áreas de nuclearización; mejoramiento de profesores de "opciones prácticas" de los ciclos básicos de los Colegios Técnicos.
- Iniciar experiencias de capacitación a distancia y recurrir al auxilio de la tecnología educativa contemporánea. (En la nueva Dirección debía funcionar un set de televisión educativa, además de salas para grabación de guiones radiales, fotocomposición, audiovisuales, etc.).
- Elaborar sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas y planes sectoriales contenidas en el mismo, el documento base en el que se formule de manera detallada la política ministerial relativa al Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos del sector educativo.
- Diseñar un modelo de evaluación del Sistema de Mejoramiento y de las actividades y programas operacionales respectivos.
- Diseñar módulos metodológicos y curriculares en las áreas fundamentales: lenguaje, matemáticas, estudios sociales, ciencias naturales.
- Intercambiar experiencias con centros de capacitación nacionales e internacionales similares.

ACTIVIDADES:

A partir de las orientaciones reseñadas, en la actualidad se juzga necesario implementar las siguientes acciones:

- Elaborar el Plan Anual de Actividades de la DINACAPED.
- Integrar dicho plan con las actividades correspondientes al Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica, PROMET.
- diseñar los perfiles de los distintos recursos humanos requeridos por el sector educativo, formal y no formal.
- Establecer los niveles y cursos de mejoramiento que desarrollará el Sistema Nacional para la expedición de títulos y promociones escalafonarias.
- Conformar o robustecer en el nivel provincial las instancias responsables de la formación, capacitación y mejoramiento docente. (Conformación de la Comisión Provincial de Mejoramiento docente; de la Unidad Provincial de Mejoramiento, y las Comisiones Locales e Institucionales).

b) Capacitación a Nivel de Post-Grado

El promedio de egresamientos anuales verificados entre 1977 y 1986, en una sola de las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación del país fue de 576 estudiantes. Del total de egresados, solo una tercera parte obtuvo su licenciatura y apenas el 1.6% se doctoró,¹⁹ a pesar de todo lo cual, el número de egresados y licenciados en Ciencias de la Educación es considerable en el conjunto del país.

Por otra parte, el certificado de egresamiento, más aún el título de Licenciado, constituyen el requisito básico para ingresar a la docencia y se dan áreas y casos en que el título de Bachiller es el respaldo único de la acción docente. El Doctorado en Ciencias de la Educación es considerado como Título Académico más que profesional e incluso a nivel universitario no es requisito indispensable.

En esta estructura formal los aspectos de especialización obviamente son muy reducidos. En Quito cuatro Escuelas cuentan actualmente con doctorados especializados y a nivel de licenciaturas se ha solucionado el problema a través de una inmensa gama que intenta abarcar todas las especializaciones posibles, baste recordar el título en "Ciencias Sociales, Económicas y Políticas".

En conclusión, no se dispone de un programa que especialice a profesionales y poco o nada se aporta a la investigación, administración, planificación y más aspectos especializados del quehacer docente, pese a la creciente demanda que se tiene de

19 Herdoíza Magdalena, "Las facultades de ciencias de la educación", en "Educación: entre la utopía y la realidad", pg. 289.

planificadores educativos, investigadores, personal especializado en problemas y diseño curricular, evaluación, administración, supervisión, relaciones internacionales y proyectos educativos, etc. En síntesis, se dan múltiples circunstancias que justifican la creación de un Instituto de Post-Grado a fin de especializar al docente ecuatoriano en áreas claves hoy en día para la actividad educativa.

c) Capacitación a personal docente-administrativo

En general, el trabajo desarrollado sobre este aspecto en el país es verdaderamente incipiente:

- En Ecuador existen millares de docentes dedicados al área de Dirección y Administración de la Educación: Rectores, Vicerrectores, Inspectores Generales, Jefes de Unidad de Producción, Directores de Escuelas, Directores de Jardines de Infantes, etc., que han asumido sus funciones sin tener una preparación específica.
- En el Ecuador existían, en 1986, 1.601 jardines, 13.703 escuelas entre pluridocentes y completas y 1.450 colegios, en total 16.754 instituciones educativas cuyos directivos necesitan de una permanente capacitación para ser más eficientes en la conducción de sus establecimientos.²⁰ En los datos están incluidos establecimientos fiscales y particulares.

El problema adquiere mayores dimensiones si tomamos en cuenta que según la reglamentación puesta en vigencia por el actual régimen los directivos de colegios serán cambiados cada cuatro años; y se ha insinuado ya en algunos sectores del magisterio nacional que también los directores de escuelas sean relevados después de un período fijo.

A lo dicho hay que agregar los cambios que por otras razones se producen inevitablemente: traslados, permutas, renunciaciones, jubilaciones, huelgas, etc.

Por otra parte, la estructura legal y administrativa, en constante cambio escapa al esfuerzo individual de actualización. Fácil es observar cómo en los periódicos asoman frecuentemente los nombres de colegios cuyos rectores han sido "glosados" por incumplir la ley orgánica de administración financiera y control; frecuentemente los problemas administrativos obedecen al desconocimiento de normas básicas referentes al manejo de personal.

La Contraloría General del Estado, a través de su Escuela de Capacitación, ofrece especialmente a Rectores y Colectores cursos rápidos para un eficiente manejo financiero, pero que no cubren ni el 50% de estas necesidades.

Desde abril hasta agosto de 1984, en virtud de un convenio entre el MEC y la PUCEI, se efectuaron dos cursos para Rectores y dos para Vicerrectores; pero también insuficientes.

²⁰ Idem, pags. 49 y 50.

El MEC no ha impulsado, durante los cuatro años del gobierno rector acciones en tal sentido; y es un hecho evidente que el departamento o sección correspondiente del MEC, ubicado en la DINAMED o, si se quiere, DINACAPED, no cuenta con una estructura solvente para enfrentar tal situación, por ello se recurrió a la Universidad Católica para efectuar este primer intento de capacitar a los docentes-administrativos. Además, no se ha efectuado una evaluación de lo realizado con miras a superar las deficiencias y continuar el camino hacia el objetivo de capacitar a los docentes que deben desempeñar funciones docentes-administrativas.

En síntesis, los intentos multiplicadores en éste y en otros campos de la educación no han dado resultado porque o ha faltado recursos, o se ha descuidado el trabajo de parte de los responsables, o intencionalmente se ha eliminado el programa por motivos políticos.

ALTERNATIVAS:

Un programa nacional permanente que incluya:

- Preparación inicial fundamental en las instituciones formadoras de maestros.
- Capacitación para los docentes que asumen por primera vez funciones administrativas.
- Mejoramiento a quienes se encuentran en funciones.

En el programa participarían las entidades que inciden en las instituciones educativas: MEC, Ministerio de Finanzas, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional de Desarrollo, coordinadas por la Universidad o la Dirección respectiva del MEC.

Esta "unidad" estaría atendida por especialistas asignados por los entes estatales mencionados.

d) Información para el docente

Resulta insoslayable pues el maestro desempeña en la educación un papel protagónico: es el ejecutor de planes y programas en el nivel micro-curricular que deben viabilizar estrategias, políticas, objetivos generales y fines del sistema educativo. Sin embargo es un ejecutor poco compenetrado de las grandes motivaciones que inspiran tal o cual reforma educacional y no precisamente porque no quiera reflexionar sobre lo fundamental de su quehacer profesional, sino porque, unas veces a propósito, como sucedió en 1964, no se difundió el documento básico en forma adecuada, pues su lectura estuvo reservada a la cúpula ministerial; y otras porque se cree que el maestro es un servidor obediente de la autoridad ministerial que, sin averiguar mucho debe llevar a la práctica aquello que piensan los teóricos y políticos de la Educación. Pensamos que esta actitud tiene signos de superación, en parte por la apertura de gobiernos realmente democráticos y en parte por la lucha constante de entidades gremiales como la UNE, que busca equilibrar su actividad entre los aspectos económico, social y profesional. Así lo demuestran las reuniones efectuadas con el fin de elaborar una propuesta

de Reforma Educativa, no obstante aún esta propuesta no llega a conocimiento de las "bases" para obtener su opinión.

Desde otro punto de vista, el docente ecuatoriano después de egresar de los institutos o universidades, luego de su formación inicial no tiene a su disposición un medio que lo actualice sistemáticamente, que le informe de los avances científicos, que le comunique las innovaciones técnicas, etc.

La situación actual puede esbozarse así:

- Ha habido varios intentos de satisfacer la demanda de información y la necesidad de actualización del magisterio nacional, a través de revistas, boletines, etc., con temas de contenido técnico-científico. Los esfuerzos han sido realizados por las facultades de Filosofía, Casa de la Cultura Ecuatoriana, entidades gremiales, institutos normales, principalmente.
- Actualmente existe un vacío de comunicación y de información entre las entidades que rigen la actividad educativa y los docentes del país.
- La transferencia de la normativa generada en el MEC, Ministerio de Finanzas y Contraloría General del Estado se la realiza deficitariamente.
- Los avances científicos que deben guiar el trabajo docente constituyen un artículo de lujo; reservado para élites. El maestro de lugares apartados de los centros urbanos permanece a la orilla de este beneficio y si a esta circunstancia agregamos el alto costo de los libros podemos hacernos una idea aproximada de la magnitud del problema. Por su parte lo pedagógico y metodológico, instrumentos indispensables en la enseñanza sufren cambios vertiginosos que exigen una actualización permanente.
- La movilidad del profesor aumenta en la medida que crece el número de profesionales de la educación que sirven al sistema y se crean escuelas y colegios en los lugares más apartados de la geografía. Por muchas razones el docente necesita ir de una provincia a otra y aun dentro de una misma jurisdicción, sin embargo no existe un medio idóneo que informe a nivel nacional de tal urgencia. Es frecuente ver en las carteleras de las Direcciones Provinciales o de las entidades clasistas los avisos para permutas, cambios, etc; un servicio en este sentido constituiría un excelente aporte.
- Hay en el país maestros altamente preparados en las diversas áreas del quehacer educativo que desearían expresar su opinión orientadora, comunicar el resultado de sus investigaciones, llamar la atención de las autoridades, aportar con soluciones a los innumerables problemas de la educación, etc. Hace pues, falta recoger tan rico aporte que será de beneficio para todos los inmersos en este proceso. La discusión de temas fundamentales de la educación que orienten al profesor, prácticamente no existe en el Ecuador.

ALTERNATIVAS:

- **Publicación de un medio de comunicación periódico que contribuya al mejoramiento profesional.**
- **Difusión científico-pedagógica a través de los medios de comunicación, en los espacios de que dispone el Estado de acuerdo con la Ley.**

4. Conclusión

El “modelo” educativo en vigencia en el país, en las tres últimas décadas, 1960–1990, se ha caracterizado por su especial preocupación por los aspectos cuantitativos o de expansión de las fronteras educativas. Hoy, nuevos retos y realidades obligan a afianzar lo adquirido tras muchos esfuerzos, pero además a iniciar la conquista de nuevas fronteras, no por “cualitativas” menos importantes, sino incluso claves para la transformación social, política y económica que reclaman los grupos más desprotegidos y expoliados de nuestra sociedad.

EVALUACION -NIVEL MEDIO-

Hugo Cobos

I. El sistema actual

En el sistema educativo ecuatoriano, la normativa acerca de la evaluación se encuentra en la Ley de Educación, que señala de manera general su ámbito y su naturaleza. En una sola referencia, este instrumento legal deja establecido el cauce en el que ha de desarrollarse tan importante proceso. Realmente no puede ir más allá, si consideramos que la Ley debe ser un elemento que permita la innovación en este aspecto.

Para facilitar la aplicación de la Ley está el Reglamento General, que incluye normas de mayor variabilidad y que cada gobierno puede cambiarlo o reformarlo según las exigencias de la época, la política educativa, pero, sobre todo, de acuerdo con los avances que en materia de evaluación se dan en nuestros días.

En una tercera instancia se encuentran las disposiciones ministeriales, que permiten la aplicación del Reglamento General en aquellos casos en que la regulación general no es clara o cuando debe enfrentar situaciones imprevistas. Reglamentos especiales, acuerdos, resoluciones, circulares, etc., sirven para este objeto.

A continuación incluimos un resumen de la legislación vigente.

La Ley de Educación, promulgada el 3 de mayo de 1983, en su artículo 49 dispone que "la evaluación en todos los niveles y etapas de la educación será permanente e integral"¹.

El Reglamento General de la Ley de Educación, publicado el 11 de julio de 1985, por su parte, dedica el capítulo XIII a la evaluación, e incluye tres aspectos básicos: "Normas Generales", "De la Evaluación del Aprendizaje de los Alumnos", y "De la Evaluación de la Disciplina". Comprende desde el artículo 290 hasta el 321.²

El Reglamento General fue objeto de reformas mediante decreto ejecutivo 1.501-A, de 28 de enero de 1986.³ Las reformas que atañen a la Evaluación constan desde el artículo 21 hasta el 28. Estas reformas sirvieron para corregir errores que dificultaban la aplicación del Reglamento en su redacción inicial.

1 Registro Oficial Nº 484, Administración del Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, Quito, 3-05-83.

2 Registro Oficial Nº 226, Administración del Ing. León Febres Cordero, Quito, 11-07-85.

3 Registro Oficial Nº 364, Administración del Ing. León Febres Cordero, Quito, 28-01-86.

En el capítulo "Normas Generales" del Reglamento General (Arts. 290 al 295), se incluye una definición de la evaluación, la utilidad de este proceso, los objetivos que persigue, los medios de los cuales valerse, la finalidad que tiene y las nueve fases que comprende.

Bajo el epígrafe "De la Evaluación del Aprendizaje de los Alumnos", en la primera parte (Arts. 296 a 300) se refiere a la evaluación en los niveles pre-primarios y primario y en la segunda parte (Arts. 301 al 317) incluye las disposiciones para el nivel medio.

Al definir la naturaleza del proceso, se indica que "será sistemática, permanente y científica; utilizará instrumentos técnicamente elaborados". Luego señala el número de calificaciones trimestrales y la forma de determinar cada una de ellas, sobre la base de "por lo menos, tres calificaciones parciales previas" y cuáles deben anotarse en el registro.

Consta también, en esta parte, la "escala de calificaciones" y sus equivalencias. Por cierto, una es la forma de establecer las equivalencias en primaria y otra en el nivel medio.

A continuación están las normas para la realización de las pruebas, así como para la corrección y calificación; la realización de las juntas de curso, la entrega de notas, ejecución de "exámenes atrasados", anticipación de los mismos.

El Art. 310 contiene las disposiciones para la promoción y el "cuadro explicativo del sistema de calificación para la promoción en el nivel medio". Este es uno de los aspectos que más controversia y problemas ha traído a través de los dos años de aplicación del Reglamento. Es, a nuestro entender, una mezcla de lo que disponía el Reglamento de 29 de septiembre de 1978⁴ en su Art. 189, en cuanto al puntaje mínimo de 45 para aprobar el año, con lo que instituyó el Reglamento General de 23 de julio de 1984⁵ en su Art. 234, al establecer 36 puntos en los tres trimestres, 12 promedial, para aprobar un curso.

Termina lo referente a evaluación del aprendizaje de los alumnos con las disposiciones sobre publicación de cuadros, procedimientos para reclamos de calificaciones, exámenes supletorios, certificaciones de promoción, estudio de los índices de suspensión, repetición y deserción.

El capítulo "De la Evaluación de la Disciplina", trae la forma de calificar este importante aspecto, utilizando la misma escala que para el aprendizaje. Se dispone el análisis de casos especiales y las sanciones para los estudiantes que obtuvieron menos de 36 puntos en los tres trimestres.

Las exigencias de los reglamentos

Partimos del supuesto de que a mayor calificación cuantitativa corresponde un mayor

4 Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura, Ministerio de Educación, Quito, 29-09-78.

5 Registro Oficial N° 791, Administración del Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, Quito, 23-07-84.

aprovechamiento del estudiante, en términos de haber respondido con solvencia lo referente al aprendizaje.

Veamos lo que “exigen” los diversos reglamentos en estas últimas décadas:

a) El Reglamento General de Segunda Educación de 1954, publicado con reformas en 1973 por el Ministerio de Educación, en el Art. 83, numeral 5, dice:

“Para que un alumno sea aprobado en una materia, será menester que la suma de los puntos obtenidos en los exámenes trimestrales y el final, ascienda por lo menos a 45 puntos”.⁶

Conviene precisar que esos 45 puntos, el estudiante debía acumularlos a través de 3 exámenes trimestrales y el final. En resumidas cuentas era necesario obtener 45 puntos sobre 80.

b) El Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura, expedido el 29 de septiembre de 1978, en el Art. 189 dispone:

“El alumno será promovido al curso inmediato superior siempre que complete un mínimo total de 45 puntos sobre 80, como suma de las 3 notas trimestrales y la del examen final, en cada una de las asignaturas. Los alumnos que en los 3 trimestres hubieren obtenido un total de 60 puntos, en una o más asignaturas, serán exonerados del examen final”.⁷

c) El Reglamento General de la Ley de Educación, promulgado el 23 de julio de 1984, en el Art. 234, literal a), puntualiza:

“Serán promovidos al curso inmediato superior los alumnos que en los tres trimestres hubieren alcanzado un mínimo de 36 puntos, en cada una de las asignaturas del plan de estudios”.⁸

Destaquemos que el puntaje exigido significa el 60%, o en otros términos, un 48/80.

d) Finalmente, el Reglamento General de la Ley de Educación, publicado el 11 de julio de 1985, en el Art. 310, dispone:

“La promoción de los alumnos de nivel medio se sujetará a las siguientes normas:

a) Serán promovidos al curso inmediato superior, los alumnos que en los 3 trimestres hubieren obtenido, por lo menos, un promedio de 15 puntos en cada área o asignatura;

6 Si bien la codificación se publicó en 1973, el Reglamento fue dado por el Ministerio de Educación Pública, Dr. José R. Martínez Cobo, el 21 de enero de 1954.

7 Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura, 29-09-78.

8 Registro Oficial Nº 791. Ibid.

exonerándose así, de un examen adicional; para efectos de promedio y sumatoria de calificaciones, se hará constar una cuarta nota, igual al promedio obtenido en los 3 trimestres;

b) Los alumnos cuyo promedio en los 3 trimestres fuere inferior a 15 puntos en cada área o asignatura, deberán rendir una prueba acumulativa, de carácter objetivo, cuya calificación promediada con la media de los 3 trimestrales, será de 12 o más. Este examen se realizará en un plazo no mayor a los 15 días después de haberse notificado las calificaciones de los 3 trimestres.”⁹

En definitiva, el puntaje mínimo que se requiere para ser promovido es 38. Así se deduce si observamos el cuadro explicativo del mismo Art. 310, que al final indica:

Puntaje Total: 23 promedio 3 trimestres (sic): 08; Nota mínima examen supletorio: 15; Promedio final necesario: 12.

Aunque se juegue con aquello del promedio, en realidad, el mínimo con que aprueba el año un estudiante es de 38/80 puntos.

En su momento analizamos la repercusión cuantitativa de esta regulación. Para observar más claramente, grafiquemos los puntajes exigidos en los cuatro reglamentos a que nos hemos referido. (ver página siguiente).

Los tres reglamentos anteriores exigían algo más del 50% para la promoción. El actual descendió a menos de ese porcentaje.

El Reglamento de 1984 no llegó a aplicarse; tuvo vigencia desde el 23 de julio hasta el 13 de agosto del mismo año.

II. La aplicación del sistema vigente

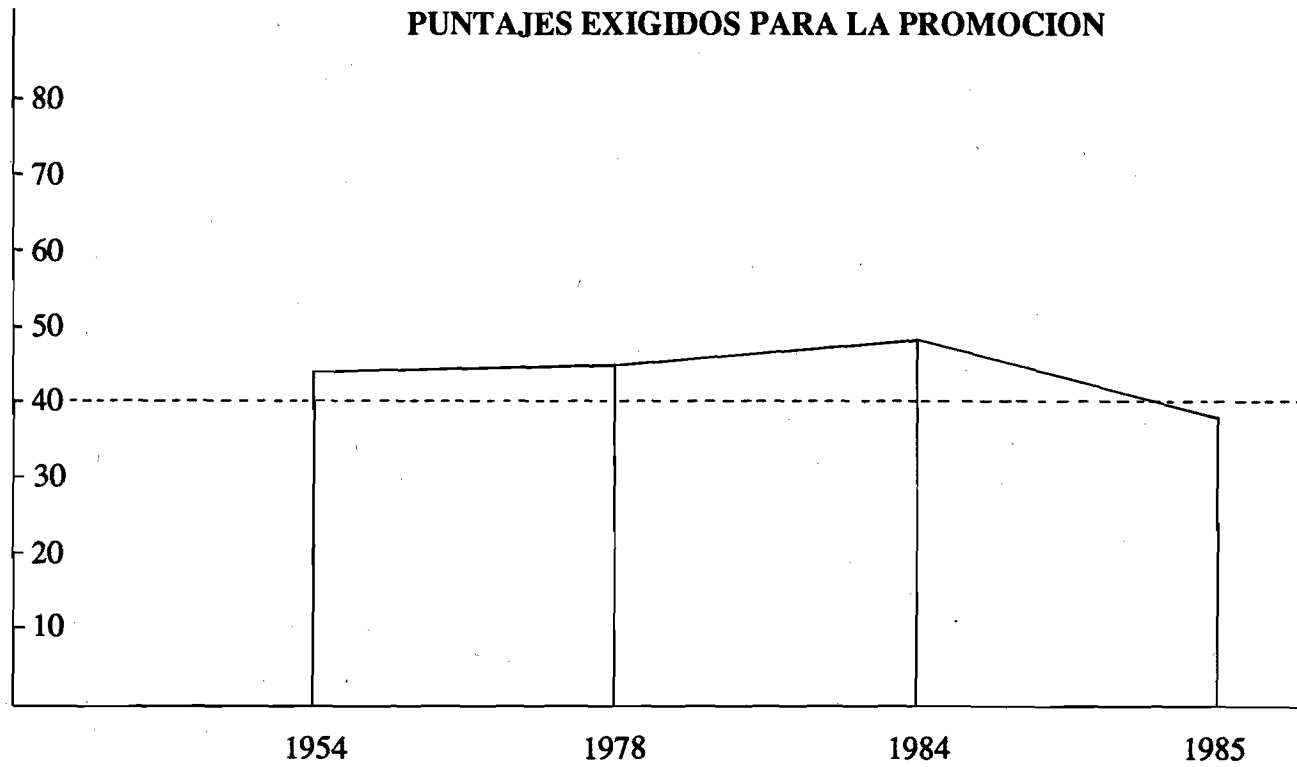
Para nuestro trabajo hemos recogido datos estadísticos sobre promoción de tres colegios de la ciudad de Quito, que tienen como denominador común la presencia de estudiantes de clase media económica: un fiscal femenino, un particular laico mixto y un particular confesional de varones.

La estadística incluye cifras de los años 1983-1984 y 1984-1985, en que la evaluación estuvo sujeta a las normas reglamentarias de 1978, y 1985-1986 y 1986-1987, años en que se evalúa con el “nuevo sistema”.

Incluimos también los resultados de experiencias y observaciones en cuanto a la actitud de los docentes, directivos y padres de familia frente a las disposiciones reglamentarias sobre la evaluación en estos dos últimos años.

9 Registro Oficial N° 226. Ibid.

PUNTAJES EXIGIDOS PARA LA PROMOCION



**Datos sobre Promoción, Deserción y no Promoción
en colegios de Quito
COLEGIO A¹⁰**

CLASE: fiscal femenino. UBICACION: urbana. Ciudad: Quito

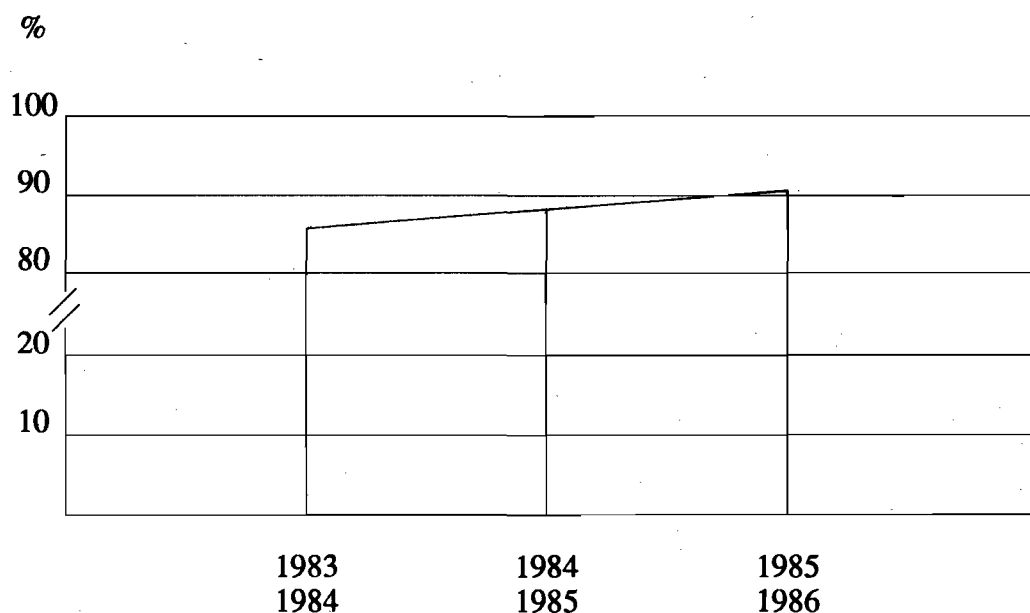
| Resumen 1983-1984 | | | | |
|--------------------------|----------------------|------------------|-------------------|--------------|
| Curso | No promovidas | Retiradas | Promovidas | Total |
| 1º | 56 | 22 | 176 | 254 |
| 2º | 25 | 07 | 205 | 237 |
| 3º | 18 | 04 | 192 | 214 |
| 4º | 38 | 12 | 247 | 297 |
| 5º | 14 | 11 | 253 | 278 |
| 6º | — | 01 | 239 | 240 |
| TOTALES | 151 | 57 | 1.312 | 1.520 |

| Resumen 1984-1985 | | | | |
|--------------------------|----------------------|------------------|-------------------|--------------|
| Curso | No promovidas | Retiradas | Promovidas | Total |
| 1º | 39 | 13 | 178 | 230 |
| 2º | 13 | 02 | 193 | 208 |
| 3º | 14 | 03 | 217 | 234 |
| 4º | 48 | 10 | 221 | 279 |
| 5º | 29 | 06 | 230 | 265 |
| 6º | — | 02 | 255 | 257 |
| TOTALES | 143 | 36 | 1.294 | 1.473 |

| Resumen 1985-1986 | | | | |
|--------------------------|----------------------|------------------|-------------------|--------------|
| Curso | No promovidas | Retiradas | Promovidas | Total |
| 1º | 24 | 05 | 207 | 236 |
| 2º | 10 | 05 | 182 | 197 |
| 3º | 13 | 02 | 203 | 218 |
| 4º | 22 | 14 | 297 | 333 |
| 5º | 25 | 08 | 232 | 265 |
| 6º | — | 01 | 227 | 228 |
| TOTALES | 94 | 35 | 1.348 | 1.477 |

10 Fuente: Libros de calificaciones existentes en la Secretaría del Colegio.

PORCENTAJE DE PROMOCION DEL COLEGIO A



La aplicación del Reglamento de 1985 determinó un aumento en el índice de promoción.

El establecimiento no dispone de los datos del año 1986-1987.

COLEGIO B¹¹

CLASE: Particular, laico, mixto. Ubicación: urbana. Ciudad: Quito

| Resumen 1983-1984 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Curso | No promovidas | Retiradas | Promovidas | Total |
| 1º | 3 | 4 | 99 | 106 |
| 2º | 7 | — | 69 | 76 |
| 3º | 1 | — | 37 | 38 |
| 4º | 8 | 2 | 61 | 71 |
| 5º | 7 | 2 | 58 | 67 |
| TOTALES | 26 | 8 | 324 | 358 |

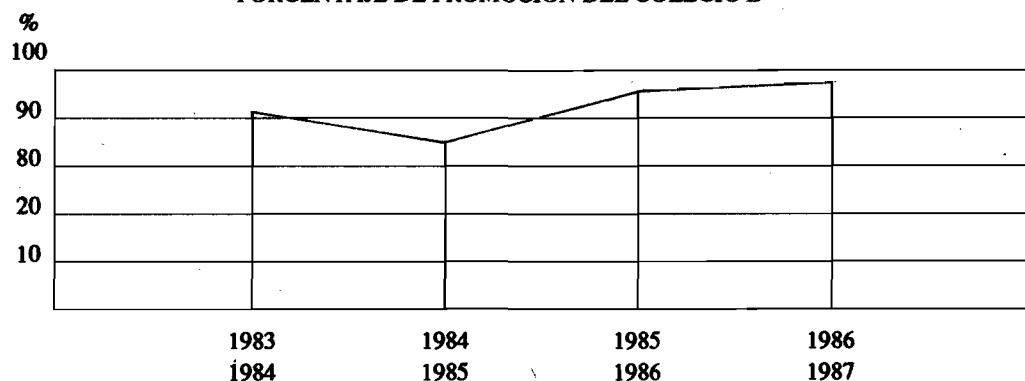
¹¹ Fuente: Secretaría del Establecimiento.

| Resumen 1984-1985 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Curso | No promovidas | Retiradas | Promovidas | Total |
| 1º | 5 | 4 | 121 | 130 |
| 2º | 14 | 10 | 89 | 113 |
| 3º | 2 | 4 | 95 | 101 |
| 4º | 5 | 5 | 83 | 93 |
| 5º | 4 | 14 | 77 | 95 |
| 6º | 1 | 3 | 61 | 65 |
| TOTALES | 31 | 40 | 526 | 597 |

| Resumen 1985-1986 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Curso | No promovidas | Retiradas | Promovidas | Total |
| 1º | 1 | 1 | 90 | 92 |
| 2º | 1 | 6 | 99 | 106 |
| 3º | 4 | 3 | 94 | 101 |
| 4º | 3 | 6 | 125 | 134 |
| 5º | 3 | 9 | 95 | 107 |
| 6º | 1 | 1 | 81 | 83 |
| TOTALES | 13 | 26 | 584 | 623 |

| Resumen 1986-1987 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Curso | No promovidas | Retiradas | Promovidas | Total |
| 1º | 2 | 1 | 79 | 82 |
| 2º | 5 | — | 95 | 100 |
| 3º | 4 | 5 | 92 | 99 |
| 4º | 9 | 1 | 117 | 127 |
| 5º | 7 | 1 | 140 | 148 |
| 6º | — | 3 | 104 | 107 |
| TOTALES | 27 | 11 | 627 | 663 |

PORCENTAJE DE PROMOCION DEL COLEGIO B



También en este colegio se advierte un aumento en el índice de promoción al aplicar las disposiciones reglamentarias actuales.

COLEGIO C¹²

CLASE: particular de varones. **UBICACION:** urbana. **Ciudad:** Quito.

| Resumen 1983-1984 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Curso | No promovidos | Retirados | Promovidos | Total |
| 1º | 10 | 4 | 154 | 168 |
| 2º | 11 | — | 150 | 161 |
| 3º | 16 | 5 | 112 | 133 |
| 4º | 21 | 5 | 93 | 119 |
| 5º | 20 | 5 | 87 | 112 |
| 6º | — | — | 97 | 97 |
| TOTALES | 78 | 19 | 693 | 790 |

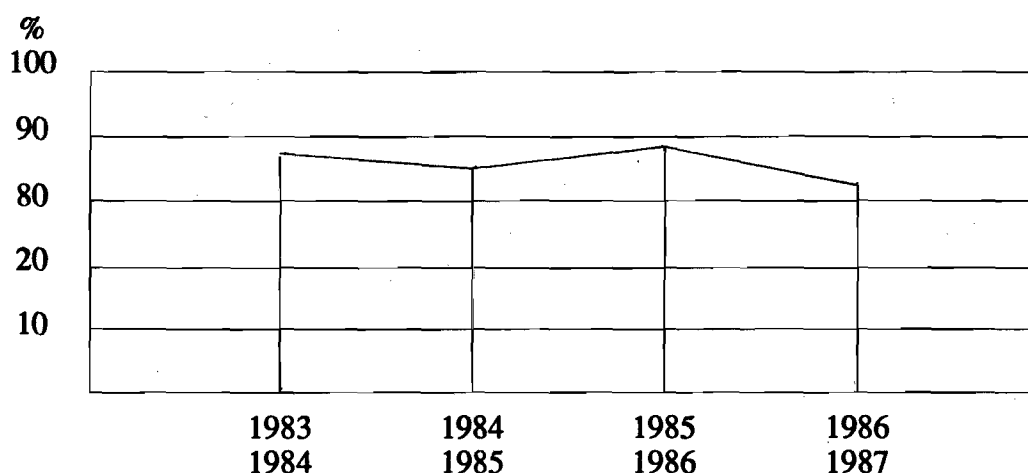
| Resumen 1984-1985 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Curso | No promovidos | Retirados | Promovidos | Total |
| 1º | 21 | 6 | 140 | 167 |
| 2º | 12 | 6 | 141 | 159 |
| 3º | 17 | 2 | 142 | 161 |
| 4º | 27 | 6 | 73 | 106 |
| 5º | 13 | 1 | 91 | 105 |
| 6º | 3 | — | 86 | 89 |
| TOTALES | 93 | 21 | 673 | 787 |

| Resumen 1985-1986 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Curso | No promovidos | Retirados | Promovidos | Total |
| 1º | 9 | 8 | 157 | 174 |
| 2º | 5 | 2 | 142 | 149 |
| 3º | 10 | 2 | 130 | 142 |
| 4º | 32 | 6 | 116 | 154 |
| 5º | 6 | — | 77 | 83 |
| 6º | 3 | — | 95 | 98 |
| TOTALES | 65 | 18 | 717 | 800 |

12 Fuente: Secretaría del Colegio.

| Resumen 1986-1987 | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|------------|-------|
| Curso | No promovidos | Retirados | Promovidos | Total |
| 1º | 13 | 4 | 152 | 169 |
| 2º | 19 | 4 | 136 | 159 |
| 3º | 7 | 2 | 133 | 142 |
| 4º | 34 | 4 | 104 | 142 |
| 5º | 30 | 2 | 101 | 133 |
| 6º | 14 | 2 | 70 | 86 |
| TOTALES | 117 | 18 | 696 | 831 |

PORCENTAJE DE PROMOCION DEL COLEGIO C



En este caso, en los dos años de aplicación del nuevo Reglamento, hubo un incremento de la promoción en el primer año y una disminución en el segundo.

Los problemas de la aplicación

Los primeros establecimientos educativos en aplicar el sistema de calificaciones fueron los de régimen de la Costa, en 1986. La reclamación de padres de familia y estudiantes hizo que el Ministerio de Educación concediera una nueva oportunidad para los alumnos. Aparentemente, el nuevo sistema generó pérdidas de año en mayor número que con la aplicación del Reglamento de 1978.

Igual situación tuvo que afrontar el Ministerio con los establecimientos de régimen de Sierra; el reclamo tuvo como respuesta la autorización para nuevos exámenes supletorios.

Para el año 1986-1987 volvieron los signos de inconformidad; pero esta vez la autoridad dejó a criterio de los rectores la adopción de la medida más aconsejada.

Al interior de los colegios se han dado, en la práctica, las más variadas actitudes que conforman un cuadro de anarquía propenso a manejos indebidos. He aquí algunas:

- Hubo profesores que permitieron a sus alumnos tantas oportunidades cuantas fueron necesarias hasta conseguir la aprobación.
- Hubo profesores que, sujetándose estrictamente al reglamento, dieron una sola oportunidad.
- Los colegios particulares, que deben enviar los cuadros de calificaciones a Régimen Escolar para su legislación, prefieren dejar sin la nota a los estudiantes que habiéndose presentado a supletorios dentro de los plazos reglamentarios, no alcanzan los puntos necesarios para ser promovidos. De esta manera dejan abierta la posibilidad de un nuevo examen.
- Los directivos, en general, presionan a los docentes para obtener el mayor índice de promoción, incluso como algo que afecta al prestigio del colegio.
- El padre de familia recurre a todos los arbitrios posibles, entre los que cuentan la súplica, la coima y la amenaza. La angustia, explicable ciertamente, hace presa del padre de familia.

Conclusiones y comentarios

De la comparación y análisis de los resultados y observaciones podemos concluir que hay un crecimiento en el índice de promoción, a excepción de lo ocurrido durante el año 1986-1987 en el colegio C.

A simple vista, esta sería una ventaja del “sistema de evaluación” vigente; pero caben algunas reflexiones:

1. ¿Un buen sistema de evaluación debe apuntar exclusivamente a lo cuantitativo, soslayando lo cualitativo? ¿Debe mirar solamente lo cognoscitivo y descuidar la multiplicidad de aspectos que integran el ser humano en formación?
2. La evaluación continúa siendo un asunto numérico, de calificación que, ahora con menor rigor, mide la capacidad de memorización del estudiante y sirve como instrumento que legaliza la promoción o no promoción. Sigue siendo discriminatoria y selectiva.
3. Genera conflicto para directivos, docentes, estudiantes y padres de familia.
4. El sistema permite que el alumno repita un año o curso y lo obliga a aprobar nuevamente asignaturas que ya aprobó. De esta manera priva al educando de la oportunidad y el derecho que tiene para adquirir nuevas experiencias y conocimientos. Detiene el desarrollo.
5. La anarquía en cuanto a las “oportunidades” que se dan, a veces graciosamente,

al estudiante en los "supletorios", ¿no refleja las deficiencias y la injusticia del sistema?

6. El evidente conflicto tiene su origen en una defectuosa planificación.

7. No existe un criterio unificador dado por los responsables de la política educativa del país, en cuanto a evaluación.

La necesidad de reformar el sistema de evaluación

La reforma del sistema de evaluación es una de las facetas de la Reforma Educativa.

En estos días, luego de dos años de aplicación del reglamento vigente, se habla insistentemente de la necesidad de reformarlo en general, y el sistema de evaluación en especial.

Este es un dato de prensa aparecido el 2 de diciembre de 1987:

"Según las autoridades del Ministerio de Educación, ha sido presentado al Presidente de la República, un conjunto de pautas orientadas a reformar el Reglamento de Educación en aspectos relacionados con la evaluación del aprendizaje de los alumnos."

"Comentaron las autoridades que no se tiene conocimiento sobre la aplicación de otras reformas. Estamos conscientes, añadieron, que existen ciertos aspectos que deben ser tomados en cuenta para una modificación."

"Indudablemente, el asunto más controvertido tiene relación con la evaluación y se aspira a que para el presente año lectivo se dé alguna modificación, indicaron".¹³

En realidad, los sectores comprometidos con la educación: profesores, estudiantes, padres de familia, sienten esa necesidad.

Consideraciones fundamentales para una reforma en el sistema de evaluación

Analizaremos algunos aspectos que, a nuestro juicio, acusan deficiencias que requieren una solución urgente.

a) La planificación microcurricular como base de la evaluación

La reglamentación vigente da énfasis a la evaluación del aprendizaje, pero descuida la exigencia de una planificación microcurricular que sea un soporte eficiente del proceso evaluador.

Las referencias a la planificación son, a nuestro entender, muy generales, lo cual origina las más diversas interpretaciones.

¹³ Diario "El Comercio", Quito, 2-12-87.

Estas son las disposiciones existentes:

1. En cuanto al docente (Art. 139, literal d):

“Elaborar la planificación didáctica, desarrollando los planes de curso y unidad; utilizar técnicas y procesos que permitan la participación activa de los estudiantes; emplear materiales y otros recursos didácticos para objetivizar el aprendizaje y evaluar permanentemente el progreso alcanzado por los alumnos, en función de los objetivos propuestos”.

2. Al Consejo de Orientación le asigna (Art. 122, literal b):

“Aprobar el plan anual elaborado por el departamento de orientación y bienestar estudiantil”.

3. Para las Juntas de Area (Art. 115, literal a):

“Elaborar su plan de trabajo y ponerlo a consideración de la Junta de Directores de Area”.

4. Sobre la Junta de Directores de Area (Art. 113, literal a), escuetamente dice:

“Planificar anualmente su trabajo”.

5. Cuando habla de la Junta General de Profesores (Art. 109, literal a):

“Conocer el plan de acción institucional preparado por el Consejo Directivo y sugerir las modificaciones que creyere convenientes”.

6. Al Consejo Directivo le atribuye (Art. 107, literal a):

“Elaborar el plan institucional del establecimiento, en el período de matrículas, y dar a conocer a la Junta General”.¹⁴

Fácilmente se puede advertir que se instituye la planificación microcurricular como algo fundamental para el sistema; pero,

- No se señalan las pautas sobre las cuales debe realizarse. Así, la elaboración del plan queda, en la práctica, a criterio de la supervisión y, al fin, de las instituciones educativas;
- Se carece de un criterio unificador, a nivel nacional.
- Aun dentro de cada escuela o colegio se dan las más diversas interpretaciones a los aspectos de la planificación microcurricular.

¹⁴ Registro Oficial N° 226. Ibid.

b) La relación objetivos-actividades-evaluación.

Se vuelve cada vez más urgente que el Ministerio, además de las escuetas referencias reglamentarias a la planificación microcurricular, ponga en práctica una difusión sistemática de cuestiones básicas y procedimientos, tomando en cuenta que:

“La evaluación es un proceso que sirve para descubrir hasta qué punto las actividades de aprendizaje, tal como se han organizado y desarrollado, han producido los resultados propuestos como deseables, determinando de este modo, los aspectos tanto positivos como negativos de los planes”.¹⁵

Así, la evaluación permite determinar los aspectos en los cuales el curriculum es efectivo y aquellos en los que hay que mejorarlo.¹⁶

Pero además de esto, conviene tener presente nociones básicas como:

- La evaluación consiste en determinar cómo se lograron los objetivos y si representan los cambios anhelados en la conducta del estudiante.

Esto implica, entonces, cuando menos dos exámenes: el primero al iniciar el proceso (evaluación diagnóstica) y el segundo en una etapa posterior, que tiene como punto de referencia al primero.

- La evaluación no es igual a exámenes escritos; éstos son un procedimiento para obtener evidencias referentes a cambios conductuales del educando. Hay innumerables formas para observar los cambios dentro de los campos cognoscitivo, afectivo y psicomotriz. Esto, por supuesto, constituye una dificultad para especificar un método determinado de medición. Sin embargo, la observación, el muestreo, la recopilación de producciones del alumno, la entrevista, los registros de actitudes, las pruebas escritas, constituyen recursos efectivos.

Por otra parte, los especialistas sugieren procedimientos para arribar a una evaluación técnicamente efectuada. He aquí los que consideramos fundamentales:

1. Comenzar la identificación y definición de los objetivos es esencial y vital.
2. Detectar las situaciones que faciliten al estudiante la manifestación de la conducta exigida en el objetivo y que se desea medir o apreciar.
3. Ensayar, para saber si los instrumentos sirven para conseguir los datos deseados y, de esta manera, darnos cuenta si los verdaderos modelos funcionan.
4. Adoptar un “medio para registrar el comportamiento ante tales situaciones”. El registro puede ser analizado con posterioridad.

15 Leiton, Mario. “Planeamiento educacional, un modelo pedagógico”, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1974.

16 Ibid.

5. Decidir los términos o unidades que se usarán para resumir o evaluar el registro conductual obtenido.¹⁷ ¿Cuál será la unidad referencial que servirá para analizar y sintetizar el progreso del alumno?
6. Revisar la objetividad del instrumento para que arroje el mismo resultado al ser revisado por distintos profesionales.
7. La confiabilidad, es decir que el tamaño de la prueba sea adecuado para medir la conducta implícita en el objetivo educacional.
8. La validez, que indica el grado en que un instrumento de evaluación proporciona pruebas (evidencias) reales de la conducta que se desea.

Una evaluación parcial

En la situación educativa participan el docente, el discente, la institución y el sistema.

El Reglamento actual hace objeto de evaluación, de manera exclusiva, al estudiante. Están ausentes el docente, la institución y el sistema que deben ser evaluados.

El Reglamento General de la Ley de Educación de 1984 incluía, en el capítulo 9º, lo referente a la "Evaluación institucional" y dentro de ello decía:

"Art. 219. Todo establecimiento educativo deberá anualmente evaluar el cumplimiento del plan institucional y de los diversos programas que hubiere desarrollado. Esta evaluación permitirá elaborar el informe anual y conseguir una organización educacional más objetiva y eficiente para el siguiente año escolar.

Art. 20. Dentro de la evaluación institucional, la evaluación del docente tendrá un carácter técnico-pedagógico que permita conseguir un adecuado proceso curricular.

Art. 221. En el nivel primario, el Consejo Técnico y, en el nivel medio, la Comisión Técnico-Pedagógica, serán los encargados de establecer los mecanismos para la evaluación docente en coordinación con la supervisión. En los jardines de infantes y escuelas, donde no exista el Consejo Técnico, esta función le corresponderá al Director".¹⁸

Así, la evaluación al docente servirá para adoptar decisiones en cuanto a:

- Mejoramiento de la institución y capacitación profesional;
- Reformas de los planes de estudio destinados a la formación de docentes;
- Asesoría dentro de la institución;
- Políticas internas en las entidades educativas para mejorar su actividad;
- Revisar contenidos programáticos.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Registro Oficial Nº 791. Ibid.

Resulta a todas luces necesario instituir la evaluación al docente y a la institución educativa.

Por otra parte, si bien el reglamento nuevo establece la necesidad de un plan institucional anual, no señala la normativa para evaluarlo. Esta carencia origina un descuido en la elaboración del documento o una elaboración formal y repetitiva, simplemente para cumplir con una exigencia reglamentaria. Es posible que, luego de elaborar un plan institucional, se lo vuelva a ver al año siguiente cuando llegue la época de cumplir con tal formal compromiso.

Lo expresado para el plan institucional sirve, en su dimensión, para la planificación del Departamento de Orientación y Bienestar Estudiantil, de las Juntas de Area y de la Junta de Directores de Area.

El problema de la evaluación del sistema es tratado hoy en día en reuniones internacionales y se interesan por ella entidades regionales y mundiales, cuando analizan lo referente a la calidad de la educación.

En el encuentro de expertos realizado en la Sede de la OEA, del 31 de marzo al 4 de abril de 1986, que estudió los problemas de la futura educación en América Latina y el Caribe, se abordó el tema que nos preocupa.

Transcribimos una parte:

“¿Quién sabe lo que aprende un niño en la escuela número x de la provincia de Cochabamba? Nadie lo sabe; y no hay ningún tipo de evaluación que nos permita determinar realmente en qué consiste el servicio que creemos estar dando. Un sistema que funciona sin evaluación, sea centralizado o descentralizado, no nos sirve; y aquí es ya urgente decir que todo sistema educativo requiere de una evaluación regular que permita, además, hacer de la escuela una preocupación colectiva. Eso significa que cada país tiene que conocer claramente qué se hace con su sistema educativo; tiene que saber claramente cómo está funcionando su sistema educativo. La población tiene derecho a ver lo que hace con sus impuestos y, por lo tanto, tiene que saber qué rendimiento está prestándole la cuantiosa inversión que se hace en la educación. Esto no es un problema de saber cuántas escuelas funcionan, cómo trabajan los maestros, sino que es un problema que envuelve el funcionamiento educativo en su conjunto”.¹⁹

La situación descrita y la exigencia de la evaluación del sistema educativo coinciden con la realidad ecuatoriana. Para 1974 se hizo un intento de analizar nuestro sistema, de evaluarlo para cimentar la reforma educativa. Sin embargo en esta década, que nosotros conozcamos, no se ha efectuado una evaluación sistemática que permita adoptar decisiones. El mismo crecimiento cuantitativo ha sido marcado, predominantemente, por el criterio político del gobierno que asume el poder. El planteamiento de la educación ha estado orientado a satisfacer a la clientela del o de los partidos con influencia en el ejercicio del poder.

19 Departamento de Asuntos Educativos. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, “La Educación”, Revista Internacional Interamericana de Desarrollo Educativo, Nº 101, Washington D.C., 1987, pp. 18-19.

Un organismo especializado para evaluación

Hemos evidenciado a través de nuestro estudio que la evaluación en el Ecuador es parcial, que aun para apreciar el nivel obtenido en instrucción resulta insuficiente. Hemos visto cómo se ha eliminado la evaluación al docente, a la institución educativa y al sistema. En definitiva, que la actual reglamentación significa un retroceso frente a lo que planteaba el reglamento de 1984, que instituía la evaluación a la institución y al docente. Es innegable que hay un vacío en un campo tan importante. La falta de una evaluación sistemática no permite ver adónde camina nuestra educación, cuáles son sus logros reales, si los objetivos logrados en las instancias regulares de nuestro sistema se mantienen con el transcurso del tiempo, si aun la instrucción que otorga contribuye a conseguir los objetivos planteados en planes y programas y aquellos que figuran en nuestra Ley de Educación.

La normativa existente se circunscribe a los aspectos formales del proceso: registros, calificaciones, plazos, puntajes, escalas, promoción, procedimientos para reclamar, duración de las pruebas, rectificación de notas, etc.

Y junto al vacío reglamentario, se encuentra la ausencia, en la práctica, de una orientación por parte del Ministerio de Educación, para difundir e implantar un sistema de evaluación que tenga como fundamento las técnicas contemporáneas y enfoque el fenómeno evaluativo en forma global.

Es obvio que un sistema que contemple a la par lo reglamentario, lo formal, con la recopilación, difusión y promoción de nuevas orientaciones y técnicas; un sistema que amplíe su óptica actual, centrada en la instrucción del educando, hacia los múltiples aspectos del ser humano en formación, favorecería el mejoramiento de los métodos de enseñanza y la reformulación de nuestros programas de estudio.

La amplitud del problema nos lleva a pensar en la necesidad de crear un organismo especializado que afronte la tarea; creemos que debería ser un organismo de un alto nivel técnico y académico, al margen de la política, con autonomía, de modo que pueda realizar su trabajo investigativo y de orientación en el campo científico.

A nuestro juicio, hay varias posibilidades para llevar a la práctica el funcionamiento de este servicio.

1. Constituirlo como un departamento del organismo planificador del Estado Ecuatoriano, el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE.
2. Que la Universidad ecuatoriana, a base de convenios especiales, asuma la responsabilidad, como un programa de perfeccionamiento.
3. Dentro de la estructura ministerial . *

* Un organismo internacional como UNESCO expresa su preocupación acerca de la evaluación en el Ecuador, en los siguientes términos:

Han aparecido nuevos sistemas y técnicas de evaluación que no se emplean en el sistema educativo ecuatoriano, entre otras razones, porque no existe un organismo responsable de recopilar, difundir y

¿Y el docente?

Todo lo que hemos expuesto supone la presencia activa y participativa del docente. Las numerosas reformas, aunque sean parciales, planteadas por los gobiernos en la segunda mitad de este siglo, han tenido poco o ningún éxito porque no han contado con el apoyo de la clase magisterial.

“La plena realización de todos los proyectos de reforma educacional –dice Sidney Hook– depende del maestro. Si no son llevados a cabo por un personal sinceramente penetrado de la filosofía que anima las reformas y ejercitado en las artes de una enseñanza eficaz, están predestinados al fracaso. Todos cuantos rememoren su propia experiencia educativa recordarán maestros, no métodos ni técnicas”.²⁰

En nuestros días la organización del profesorado exige, cada vez más, el acceso y la participación en los niveles de decisión. Es un factor que debe tener presente cualquier propuesta.

Por otra parte, y dada la realidad económica que vive el Ecuador, el maestro desempeña, en un elevado porcentaje, dos cargos: generalmente uno en establecimiento fiscal y otro en colegio particular. Esta es una situación que dificulta un proceso evaluador completo. Veámoslo a través de un ejemplo: un profesor de Estudios Sociales de Ciclo Básico:

- carga horaria de 20 horas semanales en cada colegio: 40 horas semanales.
- paralelos: cuatro por establecimiento, 8 en total.
- supuesto que dé las mismas asignaturas en los dos colegios, implica:
- planificación anual o de curso,
- plan de unidades,
- planificación diaria de las clases, revisión de contenidos, etc.,
- revisión semanal y calificación de tareas,
- reunión de juntas de áreas.

promover su empleo. De existir este organismo se podría, por una parte, establecer exámenes nacionales al final de cada ciclo y por otra, contribuir a mejorar las técnicas de evaluación y los métodos de enseñanza empleados por el docente. Estos exámenes permitirán así ejercer una doble función:

- a) Evaluar los problemas de enseñanza según disciplinas, planteles, provincias, etc., con el fin de proponer acciones remediales. Esta es una función esencialmente cualitativa de la evaluación.
- b) Regular el flujo de matrícula entre ciclos según el rendimiento de los alumnos, la capacidad de absorción y la política educativa vigente.

Se propone en consecuencia la creación de un servicio nacional responsable de la administración de exámenes y certificaciones. La educación media sería su área de primera acción pues la necesidad es más urgente a este nivel. Este servicio debería constituirse como centro especializado, gozando de considerable autonomía. Un estudio de factibilidad ayudaría a definir la estructura institucional más adecuada para este centro, sus funciones, los niveles del sistema educativo en que aplicarían exámenes, las modalidades de evaluación más adecuadas para contribuir a mejorar las prácticas educativas a nivel de aula y los medios necesarios. Posteriormente, será necesario gradualmente preparar el personal y otros recursos necesarios y poner en marcha la institución.

20 Nassif, Ricardo. “Pedagogía de nuestro tiempo”, Editorial Kapeluzz, Buenos Aires, 1981, p. 152.

A todo este trabajo debemos agregar el de la evaluación del aprendizaje, que a su vez conlleva:

- revisión de los objetivos propuestos,
- selección de la muestra de contenidos sobre la cual versarán los instrumentos,
- elección de los tipos de pruebas que se emplearán,
- elaboración del instrumento y preparación de la clave para la calificación,
- elaboración de un cuadro de especificaciones que nos permita observar la relación unidades-objetivos,
- calificación de las pruebas,
- revisión de las pruebas con los estudiantes,
- elaboración de los cuadros de calificaciones,
- análisis e interpretación de los resultados.

Resulta bastante difícil que el proceso se cumpla a cabalidad, dado el elevado número de horas semanales que labora el maestro para atender sus urgencias económicas, más aún si consideramos la posibilidad, frecuente por cierto, de que las asignaturas sean diferentes o de que trabaje en niveles diferentes.

La baja remuneración es, entonces, un factor de alta incidencia en la evaluación dentro de nuestro sistema educativo, y el fenómeno es cíclico en el sentido de que el maestro, acosado por las urgencias de una vida galopante en cuanto a su alto costo, debe acudir al doble trabajo y a veces, triple, para enfrentarla aun con limitaciones; todo lo cual repercute en la calidad de la enseñanza.

Pero demos una ojeada a otra faceta en cuanto al docente: lo que ocurre en la relación contenido científico-preparación pedagógica.

Esta vez la interrogación apunta a la preparación científica del profesor, que se da por supuesta cuando posee un título, otorgado por los institutos normales o por las universidades que preparan maestros. Esta es una argumentación válida, a nuestro juicio, para una "evaluación" de lo que vienen haciendo las entidades formadoras de maestros:

"Creo que, lamentablemente, un profesor de física no sabe lo que hay que saber de física, un profesor de química no sabe lo que hay que saber de química. Creo que si no logramos la colaboración inteligente de los buenos físicos y los buenos químicos, nunca tendremos buenos programas en estas materias del currículo común, porque para saber cuáles son los saberes de punta y cuáles tienen que estar dentro del sistema educativo, hay que llamar a los mejores académicos y ellos sabrán qué es lo que debe enseñarse y a partir de qué y cómo".²¹

El problema de la especialización es cada vez más exigente en nuestro tiempo. El científico, el investigador dedicado al estudio profundo de un sector del saber es la autoridad para señalar el derrotero en materia de contenidos.

21 Departamento de Asuntos Educativos, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, "La Educación", Ibid.

Esto, a su vez, nos lleva a pensar que el llamado a enseñar biología, por ejemplo, es aquel que se especializó en esta ciencia, aunque no tenga una preparación pedagógica y metodológica. El planteamiento cuestiona, al fin, la preparación científica con la que el docente egresa y se gradúa, por una parte y, por otra, que la preparación pedagógica podría relegarse a segundo plano. En suma: ¿Es mejor para la enseñanza en secundaria un "biólogo puro" o un "profesor de secundaria especializado en biología"? Las instituciones formadoras de maestros y los organismos encargados del mejoramiento educativo en el Ministerio deben revisar, en profundidad esta cuestión. Es la antinomia *preparación científica versus preparación didáctica o pedagógica*.

La solución debe conjugar realmente, y subrayamos aquello de REALMENTE, dos aspectos fundamentales:

- la observancia estricta de la Ley de Defensa Profesional de los egresados y graduados en las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación; y
- el ajuste permanente de los programas de preparación científica con que se forma a los maestros para el nivel medio. Ello nos remite a la indispensable actualización constante del profesor universitario, tanto del que tiene a su cargo lo pedagógico como de aquel que debe explicar los vertiginosos avances de la ciencia.

Estamos conscientes de que el problema repercute en la Universidad ecuatoriana. ¿Ha hecho nuestra Universidad una evaluación —otra vez la evaluación—, para saber si los maestros que ha formado y forma respondieron a las exigencias de una educación crítica y científica? ¿Cuáles fueron los resultados?

Es un tema poco conocido, sea por descuido o porque la crisis por la que atraviesa la Universidad no permite reflexionar en asuntos tan medulares.



**LA FORMACION DOCENTE
EN EL ECUADOR**

María Luisa de Félix

1. El marco legal

La formación docente en el Ecuador está determinada en la Ley de Educación y Cultura, expedida por la Cámara Nacional de Representantes el 15 de abril de 1983 y publicada en el Registro Oficial No. 484, el 3 de mayo de 1983.

En el Capítulo II, Art. 58, se establece que: "La investigación pedagógica, la formación, la capacitación y el mejoramiento docentes son funciones permanentes del Ministerio de Educación destinadas a lograr la actualización del Magisterio, para asegurar un eficiente desempeño en el cumplimiento de los fines de la educación nacional".

Y en el Art. 59 se dice: "La formación de Profesionales docentes estará a cargo de las facultades de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación y de los Colegios e Institutos Normales del país. Estos últimos, los colegios e institutos, tienen la finalidad específica de preparar docentes para los niveles pre-primario y primario".

"En cuanto a los Colegios e Institutos Normales, el Ministerio fijará los cupos de estudiantes en relación con la demanda nacional de este tipo de profesionales y a las disponibilidades fiscales del país".

2. La formación docente dentro de la organización y estructura del sistema educativo

Todo el sistema educativo está administrado por el Ministerio de Educación y Cultura. Este, acogiendo la sugerencia dada por los señores Rectores de los Colegios e Institutos Normales Superiores, Bilingües e Interculturales, expidió el Acuerdo No. 4803, de 1983, mediante el cual creó el Departamento de Formación Docente. El Reglamento General de la Ley de Educación, expedido el 10 de julio de 1985 y publicado en el Registro Oficial No. 226, del 11 de julio del mismo año en su Art. 37, literal d), señala que uno de los deberes y atribuciones de la Dirección Nacional de Educación Regular y Especial es la formación docente, que depende de la mencionada Dirección. Por otro lado, el Departamento de Formación Docente se relaciona con la Dirección Nacional de Capacitación Pedagógica, porque esta dependencia tiene, entre sus deberes y atribuciones, actividades que se vinculan con la formación docente, como puede advertirse de la lectura de los artículos 52 y 53 del Reglamento General de la Ley de Educación.

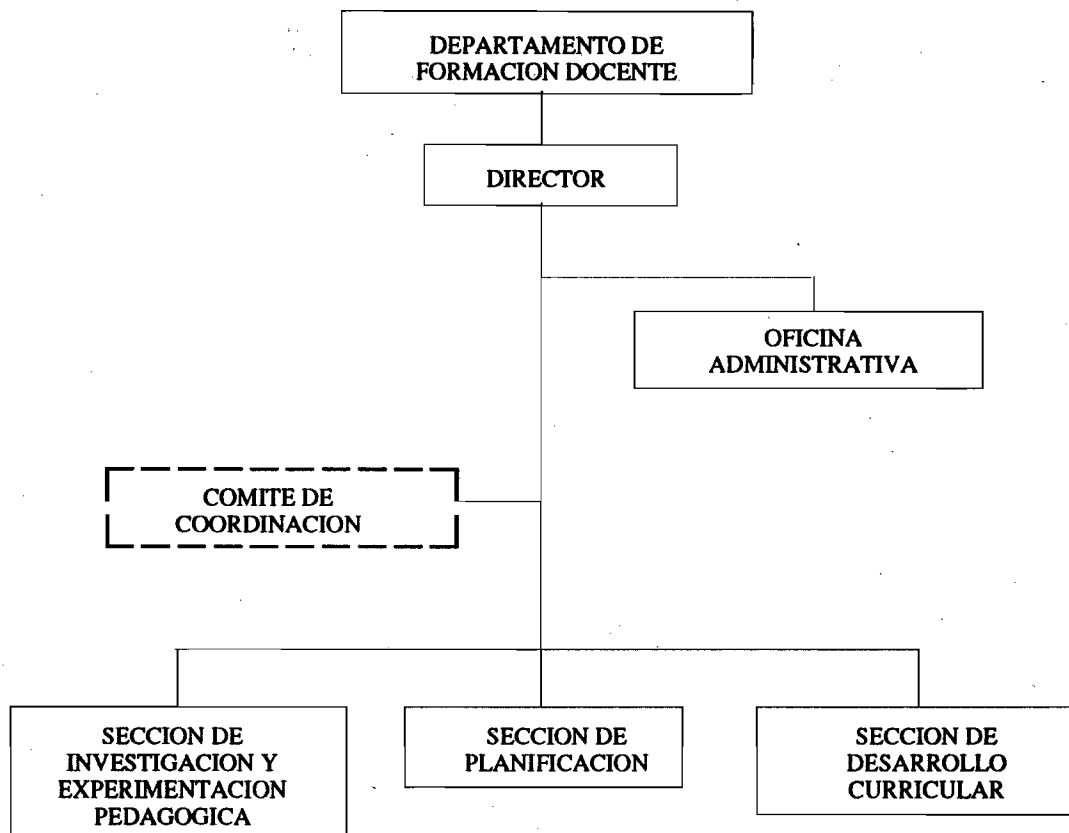
El Departamento de Formación Docente tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- Elaborar el plan operativo anual del Departamento y someterlo a la aprobación del Director Nacional de Educación Regular y Especial;

- Organizar, dirigir, controlar y evaluar la planificación y programación de la formación docente, inicial, pre servicio y en servicio de acuerdo con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, Sector Educación;
- Dar asesoramiento técnico a los Directivos y Profesores de los Colegios e Institutos Normales;
- Coordinar con la Dirección Nacional de Planeamiento la elaboración de los instrumentos curriculares para la formación de docentes en el nivel pre-primario y primario;
- Estudiar y proponer alternativas de solución a los problemas generales de carácter técnico, pedagógico y administrativo que se presenten en los Colegios e Institutos Normales del país;
- Elaborar y desarrollar normas e instrumentos técnicos que aseguren el más alto grado de calificación en los procesos de formación inicial, pre-servicio y en servicio de los maestros;
- Seleccionar los planteles educativos de práctica docente adscritos a los Colegios e Institutos Normales;
- Normar y controlar los procesos de evaluación previos a la obtención del título de Profesor pre-primario y primario;
- Promover investigaciones y experimentaciones educativas en los Colegios e Institutos Normales, tendientes al mejoramiento cualitativo de la educación nacional y difundir resultados relevantes;
- Promocionar e impulsar la publicación de libros, revistas, folletos y más trabajos de carácter educativo en los Colegios e Institutos Normales;
- Orientar el diseño, elaboración y uso de recursos tecnológicos y didácticos para el mejoramiento de los procesos de formación de docentes;
- Actualizar anualmente los datos estadísticos de los Colegios e Institutos Normales y ponerlos a consideración de las autoridades competentes;
- Coordinar con los Departamentos de Nivel Central y Provincial el desarrollo de las acciones del sistema de formación docente.

El Departamento de Formación Docente se rige por el siguiente organigrama:

ORGANICO ESTRUCTURAL DEL DEPARTAMENTO DE FORMACION DOCENTE - D.F.D.



3. Organismos que realizan la formación docente

La formación docente en nuestro país se realiza en dos tipos de instituciones:

- en los Colegios e Institutos Normales,
- en las Universidades a través de sus Facultades de Educación.

4. Los Colegios e Institutos Normales

4.1. Sus Objetivos

Los Colegios e Institutos Normales se rigen por las Leyes de Educación vigentes y por sus Reglamentos respectivos.

Son planteles de Nivel Medio, cuyos objetivos generales se establecen en el Art. 2 del Reglamento Especial para los Colegios e Institutos Normales del país, y que son los siguientes:

- Preparar los docentes que requiere el país, para atender la educación pre-primaria y primaria.
- Orientar al futuro docente hacia una formación democrática, humanística, científico-técnica, crítica, creadora y práctica, que le permita desempeñarse con eficiencia en el campo individual, social y profesional.
- Fomentar la investigación pedagógica y contribuir al mejoramiento de la educación pre-primaria y primaria.
- Difundir los resultados válidos de las experiencias pedagógicas, con miras a enriquecer las ciencias y técnicas de la educación en función de la realidad nacional.
- Constituirse en centros de capacitación y perfeccionamiento docente del magisterio pre-primario y primario en servicio”.

4.2. Estructura Administrativa.

Se rigen por el Organigrama del Anexo 1, y dependen administrativamente de las Direcciones Provinciales de Educación y en el plano técnico, del Departamento de Formación Docente.

En los Colegios e Institutos Normales, la formación docente se realiza en cinco años post ciclo básico. Después de aprobar los tres primeros cursos que corresponden al ciclo diversificado, el alumno obtiene el Título de Bachiller en Ciencias, Especialización Educación. Pero este título no le garantiza ni le da derecho a ocupar un cargo en la docencia. Está en condiciones de seguir la Universidad en las Especializaciones que cada una de ellas establece y, naturalmente, facultado también para continuar en el mismo Normal los dos años siguientes, séptimo y octavo cursos, al final de los cuales se gradúa de Profesor Pre-Primario o Primario.

4.3. Número y ubicación.

Actualmente hay 37 Colegios e Institutos Normales Superiores en todo el país, de los cuales:

- 24 son Institutos Normales, dedicados exclusivamente a la formación docente, con cinco años de estudio post ciclo básico. Algunos, a más de los cinco años Post Ciclo Básico, tienen también el Ciclo Básico. Los 13 restantes son Colegios e Institutos que cuentan con dos secciones: la una destinada al Bachillerato en Ciencias con las cuatro especializaciones: Físico-Matemática, Químico-Biólogo, Ciencias Sociales y Educación y con la Sección Post Bachillerato para la formación de docentes.
- De los 24 Institutos Normales, 5 son bilingües y 19 monolingües, es decir para alumnado de habla castellana.
- De los 37 normales, 34 son fiscales y 3 particulares.

Del total de Colegios e Institutos Normales, 32 de ellos son para formación de maestros primarios, 4 planteles para primario y pre-primario y 1 para pre-primaria.

Los Normales que forman maestros pre-primarios son:

Manuela Cañizares en Quito,
Rita Lecumberry en Guayaquil,
Leonidas García en Guayaquil,
Manuel J. Calle en Cuenca,
Eugenio Espejo en Chone.

El Manuela Cañizares, mediante un Plan Experimental aprobado por el Ministerio de Educación y Cultura y en atención a explícitas circunstancias de orden pedagógico, profesional y de futura ocupación, durante dos promociones preparó a maestras primarias con título de tales y a la vez, con Diploma de experiencia en educación pre-primaria. Hoy tiene las dos especializaciones en forma independiente.

Todas las provincias del país cuentan con un Instituto o Colegio e Instituto Normal, por lo menos. Su distribución por provincias puede apreciarse en el Anexo 2.

4.4. Financiamiento.

El Estado asigna a los Colegios Normales y al Departamento de Formación docente las cantidades de dinero que necesitan para el cumplimiento de sus programas.

Si se analizan las cifras de los cuatro últimos años, veremos los siguientes valores:

| No. | Años | Normales | Dpto. F. Docentes | Total |
|-----|------|---------------|-------------------|---------------|
| 1 | 1985 | 820.293.821 | 770.000 | 821.063.821 |
| 2 | 1986 | 1.121.476.643 | 800.000 | 1.122'276.643 |
| 3 | 1987 | 1.454.560.749 | 1'415.000 | 1.455'975.749 |
| 4 | 1988 | 1'969.715.663 | No hay datos | |

4.5. Infraestructura.

Del estudio diagnóstico efectuado por el Departamento de Formación Docente, a través de la encuesta aplicada en 1987 a los señores rectores de 30 Colegios e Institutos Normales del país, se desprenden los siguientes datos:

- El 86% de normales funciona en sitios de mala ubicación respecto a la comunidad: En zonas muy pobladas, de modo que no tienen oportunidad de ampliar su planta física, o en lugares muy aislados.
- Todos los Normales están bien ubicados con respecto a la provincia.
- La tercera parte de los normales funciona en edificios arrendados o prestados.
- Más de la tercera parte de los edificios que utilizan los colegios normales no son

funcionales puesto que no han sido construidos específicamente para el tipo de plantel que los ocupan.

- La tercera parte de los normales no dispone de áreas administrativas suficientes.
- La mayoría dispone de áreas académicas más o menos aceptables.
- La tercera parte de planteles tiene regulares y malos ambientes académicos.
- En relación con el número de alumnos, el edificio de apenas la tercera parte de Normales resulta suficiente para el número de alumnos.
- El 20% de las aulas no son funcionales.
- Más de la tercera parte no tienen laboratorios de Ciencias Naturales, más de la mitad no dispone de laboratorios de Química y Física. Apenas la quinta parte de planteles tienen laboratorios de Matemáticas, Ciencias Sociales e Idiomas.
- Más de la tercera parte no dispone de ambientes apropiados para clases de música, arte, proyecciones, bibliotecas, sesiones, salas de actos, reuniones de trabajo.
- Las dos terceras partes de los normales no disponen de los ambientes apropiados para actividades deportivas (exclusión de canchas de basquet). El 83% de los normales no tiene gimnasios.
- Apenas una tercera parte de los normales dispone de espacios para huertos.
- Casi la mitad de Institutos Normales no dispone de agua potable.
- El porcentaje de servicios da un promedio de uso así: 163 alumnos por cada lavabo, 61 alumnos por cada inodoro, 312 alumnos por urinario y 350 alumnos por cada ducha.
- En promedio, habría un vehículo por Normal destinado a la práctica docente, pero en la realidad, más de la mitad de los planteles no dispone de él.
- La tercera parte de planteles tiene mobiliario insuficiente, pero el que tienen está en buen estado.
- En promedio, todos los planteles disponen de un proyector de slides, la mitad de ellos tienen un episcopio, la tercera parte tiene un proyector de cine y sólo un normal dispone de un circuito cerrado de T.V.
- La mayoría de planteles dispone de bibliotecas para consulta de profesores y alumnos, pero no están implementadas de acuerdo con las necesidades de consulta. Además, apenas la mitad de planteles tiene organizada la biblioteca con el sistema decimal, y el sistema de ficheros no está establecido en todas ellas; apenas la tercera parte tiene centro de documentación.

- Los normales vespertinos comparten locales con planteles de jornada matutina y no disponen de ambientes adecuados para su desarrollo.

4.6. De los alumnos de los Colegios e Institutos Normales.

El Departamento de Formación Docente señala cada año el cupo de matrícula para los alumnos que ingresan al Primer Curso del Ciclo Diversificado. El Departamento de Orientación de cada plantel realiza el proceso de inscripción y selección del alumnado, en atención a los resultados de la aplicación de una batería de pruebas psicológicas: inteligencia, personalidad e intereses y pedagógicas sobre cuatro áreas básicas: Idioma Nacional, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

La ponderación de estos resultados da lugar a la selección. El sentido es de que se imprima el criterio de mayor justicia y se eviten los palanqueos.

En el sistema de trabajo, los alumnos se sujetan al Reglamento General y al de los Colegios Normales (la sección correspondiente).

Terminado el tercer curso del Ciclo Diversificado, los Bachilleres en Ciencias, especialización Educación, en su mayoría continúan en el mismo plantel los dos años de post-bachillerato, para obtener el título de Profesores. Un reducido número cambia de especialización y otro porcentaje pequeño continúa los estudios superiores en la Universidad.

Estos datos nos informan al respecto:

El número de alumnos matriculados en 1987 fue de 11.322.

La relación alumno establecimiento (AE) es la siguiente:

311 en el nivel medio
729 en los normales

de lo cual puede inferirse que son colegios de numeroso alumnado.

Hay una tendencia marcada del elemento femenino para ingresar a la formación docente.

El elemento masculino tiene menos interés de formarse como Profesores por razones de orden económico, social y profesional que se analizarán en páginas siguientes.

Del número total de graduados:

El 93.8% continúan sus estudios en el post-bachillerato.

El 6.2% ingresa a la Universidad, cuando no se dedican a trabajos fuera de la docencia.

4.7. Los profesores de los Colegios Normales.

Aun cuando existe un Reglamento Especial para los Colegios e Institutos Normales,

aprobado por el Ministerio de Educación en 1986, el nombramiento de directivos y profesores no siempre se somete a él y se producen los desajustes de personal que inciden en la calidad de la formación docente.

Según este Reglamento, el profesorado debe reunir, entre otros, los siguientes requisitos:

- Poseer los títulos de profesor en Educación Pre-Primaria o Primaria, según el caso o Bachiller en Ciencias de la Educación y el Título Universitario en la docencia, en la especialidad requerida. Para los normales bilingües, el título de Educación Primaria será con la especialización bilingüe.
- Acreditar un mínimo de tres años de servicio en educación pre-primaria o primaria, según el caso y tres en educación media.

Sin embargo, veamos estas realidades:

- Apenas el 28.04% de profesores reúne los requisitos contemplados en el Reglamento. El 71.96% no reúne los requisitos. En 1987 este porcentaje representó 1.001 profesores. De este porcentaje que no reunía los requisitos, el 25.7% (284 profesores) es por falta de títulos; el 18.7% (203) por falta de experiencia y el 55.82% (614) por falta de títulos y experiencia, de lo cual se concluye que el mismo Ministerio de Educación no cumple las disposiciones reglamentarias.

En el análisis de la situación actual de profesores de estos establecimientos no es posible establecer con precisión por qué en la mayoría de los casos, los profesores trabajan en las dos secciones de los Colegios e Institutos, a pesar que los requerimientos para cada sector varían. Sin embargo, luego del estudio diagnóstico realizado por el Departamento de Formación Docente a través de una encuesta, se pueden hacer las siguientes acotaciones:

Año 1986 - 1987

- La relación alumnos-profesor, en cuanto al número es así:

| | |
|------------------------|------|
| En Nivel Medio General | 17.2 |
| En Normales | 17 |

- El 84.3% de profesores de los Normales tiene formación de nivel superior y un 15.7% tiene preparación de nivel medio.
- De este porcentaje con preparación universitaria, el 77.4% tiene título docente y el 22.6% no lo tiene.
- De los maestros que tienen formación de nivel medio, el 48.5% tiene el título docente y el 51.5% no tiene título docente.

En conclusión, posee título docente sea universitario o medio el 72.9% y el 27.1% no tiene título docente.

- Los profesores que trabajan en la sección Normal perciben el 60% de funcional si tienen dedicación a tiempo completo: 35 horas semanales.

5. El trabajo pedagógico en los Colegios e Institutos Normales

El Reglamento General para Colegios e Institutos Normales determina su funcionamiento. El organigrama de estos planteles puede verse en Anexo No. 3.

La formación docente para maestros primarios sigue una modalidad dispuesta mediante Decreto Legislativo No. 37, del 25 de junio de 1980 sancionado por el Presidente de la República el 7 de julio del mismo año, y publicado en el Registro Oficial No. 229 del 11 del mismo mes y año, según el cual se requieren cinco años post-ciclo básico para obtener el título de profesores pre-primarios o primarios.

Los Planes y Programas de estudios (para diez meses por año), obedecen al Acuerdo Ministerial No. 2315 del 17 de septiembre de 1980, que se inspiran en el perfil profesional del maestro ecuatoriano de educación primaria (ver anexo No. 4), que tuvieron carácter experimental para cinco años. Han sido sometidos a reajustes periódicos y se ha prorrogado hasta 1987 su evaluación para hacer los cambios necesarios, en relación con las experiencias durante este lapso. Los Planes que actualmente se aplican son los siguientes:

PLAN DE ESTUDIOS PARA EL POST-CICLO BASICO DE LOS COLEGIOS E INSTITUTOS NORMALES DEL PAIS

| CGO. CAMPOS DE ESTUDIO | CURSOS | | | | |
|----------------------------------|--------|-----|-----|-----|-----|
| | 1o. | 2o. | 3o. | 4o. | 5o. |
| I CULTURA GENERAL | | | | | |
| 01 Literatura y Redacción | 4 | 3 | 3 | - | - |
| 02 Estudios Sociales | 6 | 5 | 4 | - | - |
| 03 Sociología | 2 | 2 | - | - | - |
| 04 Filosofía | 2 | 3 | - | - | - |
| 05 Idioma Ext. y/o Nativo | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 06 Educación Física | 2 | 2 | 2 | - | - |
| II FORMACION CIENTIFICA | | | | | |
| 07 Matemáticas | 3 | 2 | 2 | - | - |
| 08 Física | 3 | 2 | - | - | - |
| 09 Química | 3 | 2 | - | - | - |
| 10 Biología | 2 | 3 | - | - | - |
| 11 Pedagogía | - | - | 3 | 2 | - |
| 12 Psicología | - | 2 | 2 | 2 | - |
| 13 Est. e Invst. Aplic. Educ. | 2 | 2 | 3 | - | - |
| III FORMACION PROFESIONAL | | | | | |
| 14 Fundamentos de la Educac. | - | - | 3 | - | - |
| 15 Currículum | - | - | 3 | 2 | 2 |

| | | | | | | |
|---------|---------------------------------------|----|----|----|----|----|
| 16 | Evaluación Educativa | - | - | - | 2 | - |
| 17 | Antropología Cultural | - | - | 2 | 2 | - |
| 18 | Tecnología Material Didáct. | - | - | - | 2 | - |
| 19 | Nuclearización para el desarrollo. | - | - | - | 2 | 4 |
| 20 | Orientación educativa | 2 | 2 | 2 | - | - |
| 21 | Didáctica de Castellano | - | - | - | 4 | - |
| 22 | Didáctica de Matemáticas | - | - | - | 3 | - |
| 23 | Didáctica de Estudios Sociales. | - | - | - | 3 | - |
| 24 | Didáctica de Ciencias Naturales. | - | - | - | 3 | - |
| 25 | Didáctica de Educación Física. | - | - | - | 2 | - |
| 26 | Act. Prácticas y su Didáctica. | - | - | 2 | 2 | - |
| 27 | Educación Artística y su Didáctica. | - | - | 2 | 2 | - |
| 28 | Legislación y Administración Escolar. | - | - | - | - | 3 |
| 29 | Práctica Docente | - | - | - | - | 24 |
| TOTALES | | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 |

**PLAN DE ESTUDIOS DEL POST-BACHILLERATO
ESPECIALIZACION PRE-PRIMARIA
(Desde 1986)**

| ASIGNATURAS | | CURSOS | |
|--------------------------------|--|--------|-----|
| | | 1o. | 2o. |
| I. FORMACION CIENTIFICA | | | |
| 1. | Pedagogía | 3 | - |
| 2. | Psicología del aprendizaje | 4 | - |
| 3. | Educación para la salud | - | 2 |
| II. 4 Currículo | | 3 | 2 |
| 5. | Evaluación educativa | - | 3 |
| 6. | Desarrollo familiar | - | 3 |
| 7. | Taller de material didáctico | 3 | 3 |
| 8. | Desarrollo del lenguaje y su didáctica | 3 | 3 |
| 9. | Didáctica de educación parvularia | 3 | 3 |
| 10. | Didáctica de educación física infantil | 3 | - |
| 11. | Educación musical y su didáctica | 3 | - |
| 12. | Didáctica de expresión plástica | 3 | - |
| 13. | Psicomotricidad | 4 | 2 |
| 14. | Legislación y administración de jardines | - | 3 |
| 15. | Práctica docente | 8 | 16 |
| Sub-total | | 33 | 38 |
| TOTAL | | 40 | 40 |

El Departamento de Formación Docente ha realizado una evaluación diagnóstica, que servirá de base para los cambios correspondientes. Como consecuencia de ella, se han hecho las siguientes consideraciones:

- No hay la debida ubicación de las materias. Están desarticuladas.
- Atomización de las asignaturas, sobre todo de algunas como Antropología Cultural, Filosofía, Pedagogía, Fundamentos de la Educación.
- No hay coherencia entre el perfil profesional y el plan y programación de estudios.
- Los programas son muy extensos. Atienden más a la teoría que a la praxis, sobre todo en los de profesionalización.
- Hay contenidos repetitivos, interferenciales y en algunos casos, con falta de fundamentación científico-filosófica.
- La carencia de recursos didácticos vuelve verbalista la enseñanza.
- Hay ausencia de investigación científica relativa a la educación.
- Hay cuestionamiento sobre la modalidad que tiene la práctica docente.

Los resultados concluyen con una realidad poco halagadora: "Las instituciones formadoras de maestros están muy lejos de ser los centros de investigación y difusión educativa que necesita el país".

Es obvio que en seis años de aplicación, los resultados debieron ser analizados suficientemente y por expertos.

El Ministerio de Educación y Cultura, aparte de su propio anhelo de mejorar la formación docente, como camino para nuestro desarrollo, tiene también el compromiso de dar cumplimiento al Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe sobre la formación docente, cuyas aspiraciones dicen: "Analizar el currículo de las escuelas normales, significará que estamos dispuestos a transformar esencialmente nuestras actuales acciones en el campo de la formación de maestros que, aunque se producen formalmente en el tiempo presente, reflejan y reproducen relaciones y principios del pasado".

El documento total puede verse en el Anexo No. 5.

Como consecuencia de estas consideraciones, el Ministerio de Educación y Cultura vio la necesidad de renovar los planes y programas. El punto de partida es el "estudio de la organización de los niveles pre-primario y primario y, luego, del perfil profesional del maestro ecuatoriano, perfil que tiene que responder a los objetivos generales de la educación ecuatoriana".

A modo de información, en el Anexo No. 6, pueden estudiarse las características profesionales y personales del docente que el país necesita, documento preparado por el Departamento de Formación Docente.

Igualmente, en el anexo No. 7 consta el Proyecto de Reforma al Plan de Estudios de la Formación Docente del Nivel Primario, en los Colegios e Institutos Normales del Ecuador. Se espera la aprobación oficial para aplicarlo en el año lectivo próximo, con el cual se aspira a corregir las deficiencias anotadas, porque una nueva concepción del currículo divide al nuevo programa en tres áreas: Cultura General; Especialización Educación y Profesionalización, dentro de cada una de las cuales se tratan las áreas de conocimiento propias de cada sector.

6. La práctica docente

En los planes y programas vigentes, la práctica docente que es básica para el futuro maestro consta en el pensum del último año, es decir en el octavo, con una carga horaria de cuatro horas semanales. La práctica está dividida en tres períodos trimestrales, en el primer trimestre se realiza una práctica de observación y ayudantía en escuelas graduadas completas (siete horas diarias durante nueve días); en el segundo trimestre se realiza la práctica parcial en escuelas graduadas completas (catorce horas, dos días por semana) y en el tercer trimestre la práctica intensiva o integral en las escuelas rurales unidocentes y pluridocentes (seis semanas en escuelas urbanas y seis en escuelas rurales).

La planificación de la práctica docente en el sector rural incluye la realización de actividades de desarrollo comunitario en las comunidades donde les corresponde trabajar. Al final, una evaluación de todos los trabajos hace posible la elaboración, a manera de trabajo de grado, del libro de Experiencias Vivenciales, documento que recoge, recopila datos sobre la administración educativa, la Ley y Reglamento de Educación, las posibilidades de conformar programas, la planificación por unidades didácticas, materiales y recursos para clase, modelos de horarios y lecciones de clases, datos de revistas y prensa sobre problemas educativos contemporáneos, ronda y juegos escolares, poemario infantil, resumen de estadísticas y forma de hacerlas con datos del trabajo escolar, modelos de fichas individuales, transcripción de certificados trimestrales y de promoción, es decir, una síntesis del trabajo de práctica que puede servir luego para consulta de la alumna cuando salga a trabajo docente y no pueda tomar, de primera mano, algún dato que necesita para su labor, pensando además, que si va a la zona rural, será muy difícil que tenga al alcance una biblioteca, sobre todo de orden pedagógico.

Este libro lo presenta el alumno ante un Tribunal designado por el plantel, para que hable sobre él, lo analice, discuta los documentos, vea el sentido práctico de los mismos.

Los profesores que supervisan la práctica de los alumnos en el sector rural, de acuerdo con el Reglamento de Normales, aprobado en junio de 1986, que en su Art. 79 dice: "Los profesores orientadores recibirán, como estímulo, una bonificación mensual durante los meses que cumplan con el trabajo de orientación y/o perfeccionamiento de la práctica docente, a excepción de quienes reciben un funcional por esta responsabilidad".

Cuando se trata de la práctica rural, los Orientadores reciben la suma de S/. 1.500,00 por este trabajo, lo cual resulta ofensivo, es una suma en sí, demasiado exigua para una labor que, aparte de ser a jornada completa, es trascendental en la formación de la futura maestra. El Departamento de Formación Docente ha realizado gestiones para mejorar la bonificación actual, sin positivos resultados. Esta es una de las causas por las cuales no todas las escuelas del sector rural quieren comprometerse al trabajo, porque se ven con una responsabilidad mucho mayor al tener que enfrentarse a la dirección técnico-pedagógica de la estudiante, sin que haya un estímulo económico que sea representativo. A veces se han negado a consignar calificaciones, se resisten a seguir en sus funciones. Este es un asunto que merece ser estudiado.

Los recursos didácticos necesarios para la práctica docente se preparan en los talleres de cada plantel, como parte de la formación del alumno y con la dirección de profesores especializados.

La práctica docente se realiza en las escuelas que integran el núcleo de Práctica Docente y que son seleccionadas por el Departamento de Formación Docente, en atención a las condiciones que presentan para el logro de mayor eficiencia de esta actividad. Los profesores de estos planteles ganan el 60% de funcional. La práctica está supervisada por los profesores de cada plantel.

7. Normales bilingües

Los Normales bilingües interculturales fueron creados para satisfacer la necesidad de formar maestros para las zonas de población indígena. Los alumnos, por tanto, deben dominar la lengua vernácula. Igualmente los profesores. Este requisito no siempre se ha cumplido.

Los Normales bilingües interculturales no han graduado a un número de maestros apropiado para las necesidades del país y para las demandas de programa de educación bilingüe que funciona en acuerdo con el gobierno alemán, "por lo cual se han visto obligados a improvisar maestros con pequeños cursos de capacitación".

En el año 1983-84 se graduaron los primeros profesores de educación primaria bilingüe intercultural y hasta 1987 había 186 graduados. Si se compara en porcentajes, mientras el 96.9% de maestros se ha graduado para población de habla castellana, apenas el 3.1% se ha graduado de maestro para población bilingüe.

Los siguientes normales del país son bilingües interculturales:

- | | |
|--|-------------------------------|
| 1. Normal Shuar de Bomboiza | Prov. de Morona Santiago |
| 2. Normal Jaime Roldós Aguilera | Colta Monjas, Chimborazo |
| 3. Quillóag | Provincia del Cañar |
| 4. Normal Abgda. Martha Bucaram de Roldós. | Limoncocha, Provincia de Napo |
| 5. Normal Saraguro | Provincia de Loja |

Algunos no cumplen el objetivo de preparar maestros para alumnos bilingües. Por ejemplo: el Normal Bilingüe de Colta Monjas, a través de sus directivos y padres de

familia piden que no sea bilingüe porque su profesorado no lo es ni los alumnos tampoco. El estudio de algunos aspectos evidenció el dato de que algunos de sus egresados no se quedaban a trabajar en el campo, para el que se habían preparado, salen a la Universidad de Riobamba, no les interesa trabajar en el magisterio primario.

Pero ahora que se ha creado la Dirección de Educación Bilingüe, en la que, según datos de prensa, serán las propias comunidades campesinas las que preparen su currículo, se espera un cambio total en ellos. Por el momento, hay algunos que se ubican en comunidades verdaderamente bilingües y que promueven con todo éxito la formación de maestros para su comunidad. Tal es el caso del Normal de Bomboiza, que trabaja con modalidades especiales, con cursos a distancia y presencia. Su currículo contempla la inclusión de algunas materias muy particulares para su condición de normal Shuar, como: Teleducación, Educación Artística Shuar y su Didáctica y la Enseñanza del Idioma Shuar.

8. Escuelas de Experimentación Pedagógica

Inicialmente fueron designadas como Escuelas de Demostración. Su objetivo era el de tener centros educativos en los cuales los Profesores de los Colegios e Institutos Normales evidencien la teoría dada, en clases demostrativas para cada uno de los grados escolares. Los profesores de estos centros ganan el 60% de funcional. Se anhela que estas escuelas no sean numerosas, no tengan paralelos dentro de un mismo grado, para facilitar el trabajo planificado.

Ahora funcionan como Escuelas de Experimentación Pedagógica porque se quiere ensayar nuevas técnicas didácticas, despertar la investigación pedagógica entre sus maestros. Se arguye que el profesorado no está preparado para llevar a cabo esta labor propia de su condición de centros en donde debe fraguarse la futura maestra. El Departamento de Formación Docente está consciente de estas carencias y ha realizado dos seminarios con carácter regional, uno sobre Metodología de la Investigación Científica, dictado en Chone, San Pablo y Cuenca con asesoramiento de su personal, y otro sobre Diseños Experimentales, en Chone, Cuenca y Baños. Queda pendiente un tercero, sobre Estadística Básica y Estadística Inferencial, a nivel nacional. Asistirían cinco profesores por cada Instituto Normal, el Director de Ciencias y Técnicas y ocho profesores por cada Escuela de Experimentación.

Hasta el momento, estos Centros Educativos no inician el trabajo de investigación y experimentación para el que fueron creados. Y si es que ya lo han iniciado en algunos, el trabajo no está concluido. Hay que esperar uno o dos años más para ver sus resultados.

9. Oferta y demanda

Uno de los mayores problemas que afronta la formación docente es el relacionado con la oferta y la demanda. En primer lugar, al señalar los cupos de ingreso para el primer curso de diversificado, el Departamento de Formación Docente dice que lo hace porque en plano oficial se promete la creación de suficientes plazas de trabajo, de modo que al graduarse, los maestros tengan una ocupación inmediata. Pero esto no ocurre, fatalmente.

El número de graduados no cubre el número de plazas fiscales que se dan anualmente. Tampoco cubre las que se quedan por jubilaciones, defunciones, renunciaciones o separaciones.

En diez años, tanto con el sistema de cuando los Institutos Normales fueron recientemente creados (dos años de estudio post-bachillerato), como con el nuevo sistema (cinco años de estudio post-ciclo básico), se han graduado hasta 1987, 15.499 maestros. El promedio anual de egresados es de 1.195. El promedio anual de cargos creados es de 2.311. De cada cien graduados, el 66.5% son mujeres y el 35.5% son hombres.

En el proyecto de Mejoramiento Cualitativo de la Educación Básica, documento del Departamento de Formación Docente, se aclara que no hay estudios de oferta y demanda de recursos humanos para el sector educativo. Hablan más bien de los datos proporcionados a nivel estadístico por el Ministerio de Educación, sobre proyecciones de profesores para los niveles pre-primario, primario y medio, de los cuales se deduce que la demanda será así:

| | Pre-Primaria | Primaria | Media |
|---------|--------------|----------|-------|
| de 1988 | 1.688 | 3.021 | 4.712 |
| a 1996 | 8.169 | 4.347 | 9.865 |

Y que en los años 83 a 87 el número de plazas de trabajo: 11.554, fue superior al número de graduados: 6.315; de donde podría concluirse que todos deberían estar con cargo. Tal no ocurre:

- a) Porque el número de cargos creados quedó solo en el cálculo, en la realidad no se llegó a la cifra prevista;
- b) Porque muchos de los egresados no quieren ir al sector rural donde se ubica el mayor número de puestos de trabajo;
- c) Porque según resultados de una encuesta para conseguir cargos se necesita una "palanca" y no todos la tienen;
- d) Porque se da acceso a Bachilleres no docentes que ingresan por compromisos políticos o por otras razones (11.94%).

En consecuencia, según el Primer Censo Nacional de Profesores Pre-primarios y Primarios que no trabajan en la docencia fiscal, desde 1977 hay un remanente que llega a 1.112 profesores de educación primaria que no tienen cargo. Igual cosa ocurre con los profesores que trabajan en los mismos niveles primarios y pre-primarios que no tienen título docente y que acuden a los cursos de capacitación y perfeccionamiento organizados por DINACAPED. Una vez que se concluye el curso, se quedan sin trabajo. Hay más de 1.000 profesores en esta circunstancia.

Según los cálculos proyectivos realizados por el Departamento de Formación Docente, la diferencia entre oferta y demanda se acortará año tras año, y en 1993 se calcula que la oferta será igual a la demanda.

Si esto realmente llega a producirse, sería algo justo desde el punto de vista social y necesario para el desarrollo de la educación nacional.

Esto en cuanto al magisterio que trabaja en el sector fiscal; en cuanto a la oferta y la demanda de la educación privada es imposible tener datos, porque en ella trabajan los docentes recién graduados que no logran cargo, los maestros del remanente de años anteriores por la misma causa, los maestros que laboran en el fisco en una jornada y en la educación privada en otra y los no docentes que, por muchas razones injustificables, asumen la función de maestros sin tener el título que les respalde.

Lo cierto es que el alumno que egresa de los Colegios e Institutos Normales corre un albur, por decir lo menos.

Es conocido el corrillo que los cargos se venden, de que los solicitantes tienen que entregar una suma de dinero tan fuerte que equivale a trabajar uno o dos años para pagar la deuda.

10. Profesores de Nivel Medio

Para el nivel medio, la formación docente está bajo la responsabilidad de las Facultades de Pedagogía de las universidades. Pero de algunos años a esta fecha, por decisión de las mismas universidades, en uso de su autonomía, se han establecido Licenciaturas en Educación Primaria, como en el caso de las Universidades Católica de Quito y Esmeraldas, la Nacional de Loja, de la que han egresado 584 alumnos y se han graduado 24 de ellos.

La formación docente para el nivel medio se realiza con cuatro o cinco años de estudios. Los aspirantes deben ser bachilleres en ciencias, según la especialización que van a seguir en la Universidad. Obtienen el título de Licenciado en Ciencias de la Educación, Profesor de Nivel Medio en una especialización determinada, con derecho a la quinta categoría del Escalafón del Magisterio Nacional.

En algunas universidades hay cursos y doctorado en Pedagogía con dos años más de estudio sobre la Licenciatura, con derecho a la sexta categoría del Escalafón del Magisterio Nacional.

Las universidades que ofrecen cursos de especialización en docencia son:

Para Profesores de Pre-Primaria
Universidad de Esmeraldas

Profesores Parvularios
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manta
Universidad Técnica de Machala
Univesidad Técnica de Babahoyo

Universidad Católica de Guayaquil
Universidad Tecnológica Equinoccial (Recreadores Infantiles)

Para Profesores de Primaria

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE, Extensión Esmeraldas PUCE de Cuenca

Universidad Nacional de Loja

PUCE de Ibarra

Extensión de Tulcán

II. Capacitación

Para los cuestionamientos que se han anotado anteriormente, se hace necesario la capacitación docente. La capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos que trabajan en el magisterio nacional es responsabilidad de la Dirección Nacional de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (DINACAPED).

Precisamente, en el Plan de Desarrollo Educativo para los años 1984-1988 se habla de un Programa de Formación y Capacitación docente y de técnicos en organización y administración de centros docentes y de servicios educacionales.

En el mismo documento se prevén las siguientes metas, entre otras:

- "Evaluación de la infraestructura física y equipamiento de los Colegios o Institutos Normales, mediante la formulación definitiva de Planes y Programas de Estudio para la formación de maestros primarios, pre-primarios y bilingües; la evaluación del funcionamiento de las Escuelas de Demostración y de práctica docente; graduación de 5.600 maestros; elaboración de perfiles y el estudio de necesidades de capacitación de los profesores de los Normales. Así como también se aspira a realizar la evaluación del Programa de Educación Bilingüe Intercultural que lleva a cabo la Pontificia Universidad Católica del Ecuador".

Pero la capacitación de la que se habla no ha sido llevada a cabo sistemáticamente. En su documento de estudio, el Departamento de Formación Docente opina que "las acciones desarrolladas responden a requerimientos aislados y parciales definidos tanto por los beneficiarios como por los funcionarios nacionales y provinciales".

Sin embargo, tenemos que reconocer que el Departamento de Formación Docente ha detectado las necesidades de capacitación y ha realizado seminarios-taller, bajo la dirección de sus funcionarios o de asesores especiales y ha atendido peticiones de los Colegios e Institutos Normales cuando han organizado cursos para sus profesores.

DINACAPED por su parte, ha realizado cursos para profesores que trabajan en el magisterio fiscal o particular sin el título de docentes.

Actualmente tienen previsto hacer convenios para mejorar el grado de eficiencia tanto de los planteles como de los profesores. Se piensa en un masterado y pasantías con ayuda internacional o con préstamos del BID.

Pero debemos considerar que el puntal más fuerte para la eficiencia del profesorado que forma docentes, es la remoción permanente de sus conocimientos y, sobre todo, la oportunidad de investigar diaria y planificadamente sobre aspectos educativos que permitan una mejora del sistema.

En el Informe que presenta el señor Ministro de Educación y cultura, en agosto de 1988, se hace constar como parte de la capacitación y mejoramiento la "publicación de 1.000 ejemplares de Procesos Didácticos, 1.000 revistas "Docencia", 50 seminarios-taller de mejoramiento profesional para 3.000 directivos y docentes de los Colegios e Institutos Normales, Escuelas de Demostración y Práctica Docente de todo el país".

Algunos Colegios e Institutos Normales ofrecen seguimiento profesional para ayudar al graduado a iniciarse acertadamente en el trabajo profesional.

12. Apreciaciones y recomendaciones

Este panorama sobre la formación docente en el Ecuador quedaría incompleto si no se presentan alternativas a los problemas planteados. La formación del docente ecuatoriano es de singular trascendencia para el desarrollo del país. Todo empeño que se dirija a robustecerla cualitativa y cuantitativamente será altamente beneficioso para la educación ecuatoriana.

En síntesis, atendiendo a lo esencial, podría hacer las siguientes apreciaciones y sugerencias:

1. Hay una resolución del Seminario de Rectores de los Colegios e Institutos Normales, tendientes a que se constituya la Dirección de Formación Docente. Actualmente funciona como Departamento. Muchos maestros creen que esto le dará efectividad y acelerará trámites, tendrá capacidad resolutive en muchos aspectos, comunicación directa con los altos niveles de decisión. Se ve también su aspecto negativo: una delegación en cada provincia, implica aumento de la burocracia, para un trabajo destinado a un normal por provincia, en el mayor de los casos a dos o tres (en Pichincha a cinco normales). Pero se quede como Departamento o como Dirección, es necesario que se resuelva pronto. No es dable que hasta este momento los funcionarios del Departamento, los interesados en el asunto, discutan a qué Dirección deben pertenecer.

Por razones de índole casi personal, ahora dependen de la Dirección Nacional de Educación Regular y Especial, pero parece más lógico que todo lo relacionado con una misma función se concentre. Explico, la formación docente comprende la formación inicial y la docencia en servicio. Actualmente, la primera está desligada de la segunda, pues el Departamento de Formación Docente está separado de DINACAPED que se encarga de la segunda fase. No es esto una cosa sensata. Ambos sectores deben trabajar mancomunadamente.

2. Los cursos de capacitación deben tener unificación. Actualmente los dictan, indistintamente, varias de las secciones del Ministerio de Educación, desde DINACAPED hasta DINACE, AMER y otros. No se discute su valor y su necesidad. Se cuestiona

el poco entendimiento para planificar con un solo criterio la capacitación a nivel nacional de todos los sectores comprometidos en el tema educativo.

3. Se hace necesaria la capacitación permanente. El trabajo pedagógico de sentido verbalista, tradicional, vertical, sin innovaciones didácticas significativas se mantendrá si el Ministerio de Educación no aumenta las asignaciones presupuestarias para el mejoramiento profesional. Si el nuevo docente ingresa al Magisterio con renovados conocimientos, pronto se hallará inmerso en un mundo de rutina.

4. Hay que meditar profundamente en la creación de nuevos normales. Se da el caso de dos normales en una misma ciudad pequeña, divididos apenas por una pared. Se duplican los esfuerzos, los niveles de eficiencia se someten a la competencia entre ellos. La matrícula actual en los Colegios e Institutos (12.720 alumnos en 37 Normales en 1988) no justifica estas decisiones. Al menos, tratándose de colegios masculinos, porque la vocación para el magisterio disminuye en razón de que hay nuevas profesiones y mejor pagadas.

5. El Ministerio de Educación debe lograr un entendimiento con las universidades. Si el país necesita un maestro ecuatoriano con determinados perfiles, no puede darse el caso de que cada plantel o universidad los prepare particularizadamente, como si se tratara de un maestro para cada sector. Esto es grave. El país no puede tener dos tipos de educación, porque los derechos son únicos. ¿No nacen de esto las diferencias que separan hasta hoy la educación fiscal de la particular?

6. El Ministerio de Educación debe respetar y cumplir el Reglamento que él mismo dicta. No se puede, no debe nombrar a no docentes para formar docentes, así como el Ministerio de Salud no nombra a ingenieros para formar médicos.

7. Debe exigir el cumplimiento de los requisitos reglamentarios para merecer el nombramiento de formadores de maestros. Esto evitaría innumerables problemas y los niveles de eficiencia y desperdicio que actualmente presentan los planteles variarían favorablemente. La alternativa sería que ganen el 60% de funcional los profesores que no cumplen los requisitos.

8. La práctica docente debe cambiar. Es imposible que se le asigne sólo al último año. Se propone esta alternativa:

Sexto Curso:

- 1er. trimestre, observación en Escuelas completas,
- 2do. trimestre, observación en Escuelas pluridocentes,
- 3er. trimestre, observación en el área rural (sector marginal).

Séptimo Curso :

- 1er. trimestre, iniciar una semana de observación y luego un día cada semana de ayudantía.
- 2do. trimestre, práctica parcial: un día por semana
- 3er. trimestre, Idem.

Octavo Curso:

1er. trimestre, Iniciar matrículas y actividades administrativas. Luego, práctica parcial dos días semanales.

2do. trimestre, Una jornada completa por semana y un día de ayudantía.

3er. trimestre, Práctica integral en escuelas unidocentes en zonas rurales; desarrollo comunitario; debe partir de la investigación participativa.

9. Debería asignarse un porcentaje mayor, quizá un 75%, a los profesores que trabajan a tiempo completo en la sección educación, de lo contrario en poco tiempo se dará el caso de que no deseen pertenecer a ella. La bonificación actual del 60% no equivale a lo que un maestro ganaría si trabaja las 15 horas en otro plantel y las 20 en el Normal. La mística es valiosa y hay que cultivarla. La necesidad de supervivir se impone a veces, muchas veces.

10. Mejorar los recursos técnicos de los planteles, sobre todo de bibliotecas y actualizarlas urgentemente.

11. El Departamento de Orientación Vocacional debe trabajar de modo que consolide la vocación de la alumna y conforme una personalidad equilibrada.

12. Los cursos 7o. y 8o., post-bachillerato, deben cambiar su sistema de clases por seminarios, visitas, observaciones, trabajos en grupos, investigación, experiencias vitales y más.

13. Evaluación de los planes y programas actuales para buscar un mejoramiento cualitativo. En la formación actual de los docentes, a nivel de América Latina, sobre todo, se anhela que se los forme no en atención a los contenidos, sino a las soluciones de problemas, de modo que el futuro docente adquiera destrezas para resolverlos. Esta es la vida.

14. Solucionar el factor económico que vuelve imposible la legalización de planteles de práctica.

15. Asegurar la ocupación, el empleo de los egresados. En un país con un alto índice de analfabetismo no puede darse el caso de maestros desocupados. Hay un déficit muy alto de matrícula. No pueden sobrar maestros cuando faltan escuelas.

16. Para favorecer la vocación por el Magisterio, el Estado debería conceder becas, como lo hacía antes. Ahora sólo tienen los Normales Bilingües. En cinco años, las becas han decrecido de 651 a 97.

17. Hay necesidad de que las universidades especialicen en determinadas materias del Plan, como Currículum, Administración Educativa y otras.

18. Reconociendo toda la importancia que tiene la formación específica del maestro

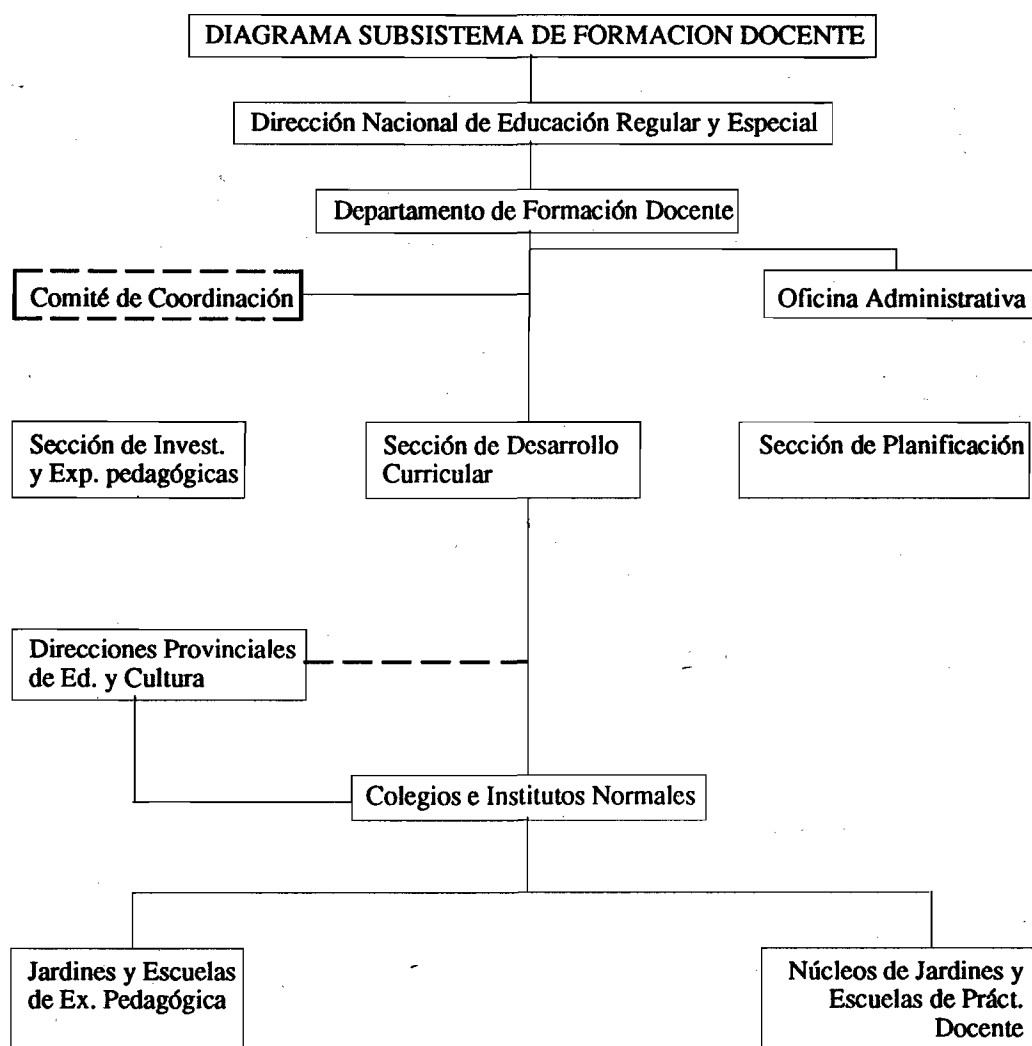
pre-primario, hay que ver una realidad que se impone; hay pocos graduados en este campo. Hasta 1988, se han graduado 93 profesores, lo que no cubre el número que se necesita y el previsto por el Ministerio de Educación, que es 1055 profesores. La razón es que las alumnas (casi es exclusiva de mujeres esta especialización) no quieren seguir este campo porque creen que tendrán menos oportunidades de trabajo. Se crean muchas Guarderías y Jardines, sobre todo privados, pero ocupan a personas no docentes en la mayoría de los casos.

Es urgente estudiar el problema. Puede hablarse de un respaldo legal -defensa profesional- de los graduados pre-primarios para nivel fiscal y particular.

Documentos referenciales

- Ley de Educación y Cultura y Reglamento, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Plan y Programas de Estudio para los Institutos Normales Superiores, Ministerio de Educación y Cultura.
- Informe de Labores, Agosto 1984 - Agosto 1988, Dr. Iván Gallegos Domínguez, Ministro de Educación y Cultura.
- Informes: Seminarios-Taller y Sesiones de Trabajo, Julio a Diciembre de 1983, Departamento de Formación Docente.
- Proyecto de Reforma al Plan de Estudios de la Formación Docente del nivel Primario, en los Colegios e Institutos Normales del Ecuador, Ministerio de Educación y Cultura, Departamento de Formación Docente.
- Proyecto de Mejoramiento de la calidad de la educación, Subproyecto: "Desarrollo de los Recursos Humanos", Departamento de Formación Docente, septiembre de 1988
- Proyecto de mejoramiento cualitativo de la educación básica, Marco de referencia del Subproyecto 1988, Departamento de Formación Docente
- Modelos de Formación de docentes para el año 2000, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1986
- Orgánico Estructural y Funcional del Departamento de Formación Docente, Departamento de Formación Docente.
- Formación Docente-Acuerdos y Resoluciones, Departamento de Formación Docente
- La Formación Docente en el Ecuador, Ministerio de Educación- Bertha Córdova de Utreras.

Anexo No. 1



Anexo No. 2

UBICACION DE LOS COLEGIOS E INSTITUTOS NORMALES DEL PAIS

SIERRA

| | | | |
|----|--------|-------------------------|------------|
| 1 | I.N. | "Pres. Jaime Roldós" | QUITO |
| 3 | I.N. | "Ricardo M. Tapia". | CUENCA |
| 5 | I.N. | | S. MIGUEL |
| 6 | I.N. | "Alfredo Pérez Guerrero | S. PABLO |
| 7 | I.N. | "Belisario Quevedo" | PUJILI |
| 13 | I.N. | "Miguel F. Cordero" | QUITO |
| 14 | I.N. B | "Jaime Roldós Aguilera" | C. MONJAS |
| 15 | I.N. | | BAÑOS |
| 17 | I.N.B. | | QUILLOAC |
| 20 | I.N. | "Ciudad de San Gabriel" | S. GABRIEL |
| 21 | CIN. | "Juan Montalvo" | QUITO |
| 22 | CIN. | "Manuela Cañizares" | QUITO |
| 24 | CIN. | "María Auxiliadora" | QUITO |
| 28 | CIN. | "Manuel J. Calle" | CUENCA |
| 29 | CIN. | "Luis Cordero" | AZOGUES |
| 32 | CIN. | "San Vicente de Paul" | RIOBAMBA |
| 34 | CINBI. | "Indígena Saraguro" | SARAGURO |
| 35 | I.N. | "Ciudad de Loja" | LOJA |
| 36 | C.I.N. | "Andrés F. Córdova" | CAÑAR |

LUGAR

COSTA

| | | | |
|----|--------|---------------------|------------|
| 4 | I.N. | "Gral. Eloy Alfaro" | CHONE |
| 8 | I.N. | "Don Bosco" | ESMERALDAS |
| 11 | I.N. | | CARIAMANGA |
| 12 | I.N. | | SANTA ROSA |
| 19 | I.N. | | BABAHoyo |
| 23 | C.I.N. | "Leonidas García" | GUAYAQUIL |
| 25 | C.I.N. | "Rita Lecumberri" | GUAYAQUIL |
| 26 | I.N. | "Luis V. Torres" | ESMERALDAS |
| 27 | C.I.N. | "23 de Octubre" | M. CRISTI |
| 31 | I.N. | "Eugenio Espejo" | CHONE |

LUGAR

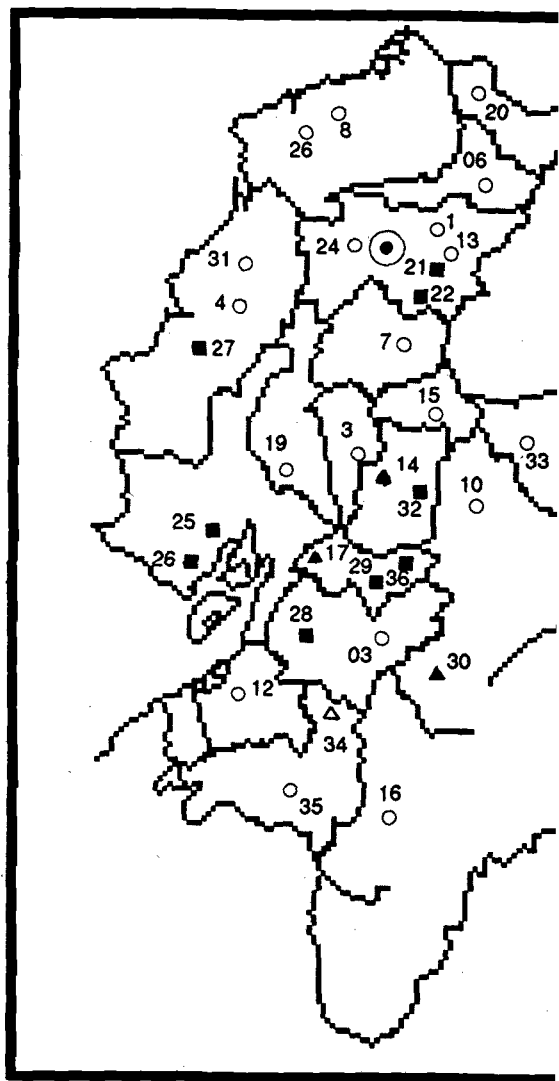
ORIENTE

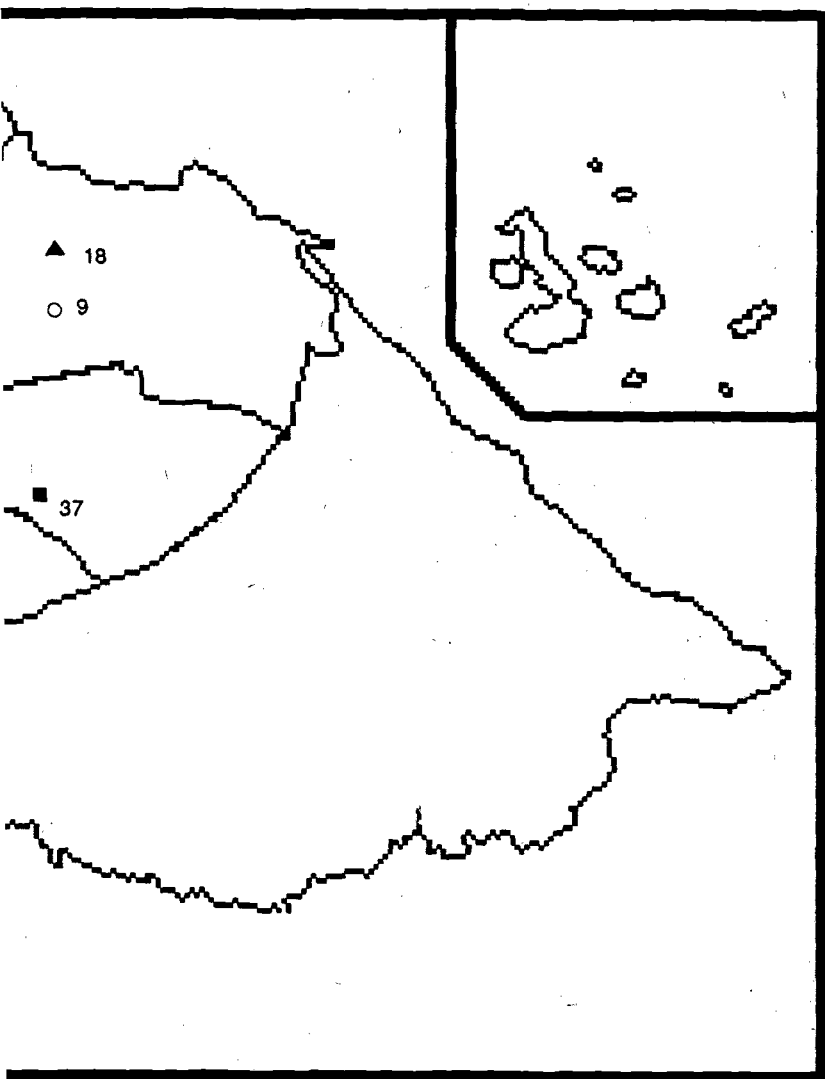
| | | | |
|----|--------|------------------------|------------|
| 9 | I.N. | "Hermano Miguel" | TENA |
| 10 | I.N. | | MACAS |
| 16 | I.N. | | ZAMORA |
| 18 | INBI. | "Abg. Martha de Roldós | LIMONCOCHA |
| 30 | INBI. | | BOMBOIZA |
| 33 | I.N. | "Camilo Gallegos" | SHELL |
| 37 | C.I.N. | "Canelos" | PASTAZA |

UBICACION DE LOS COLEGIOS E INSTITUTOS NORMALES DEL PAIS

Nomenclatura

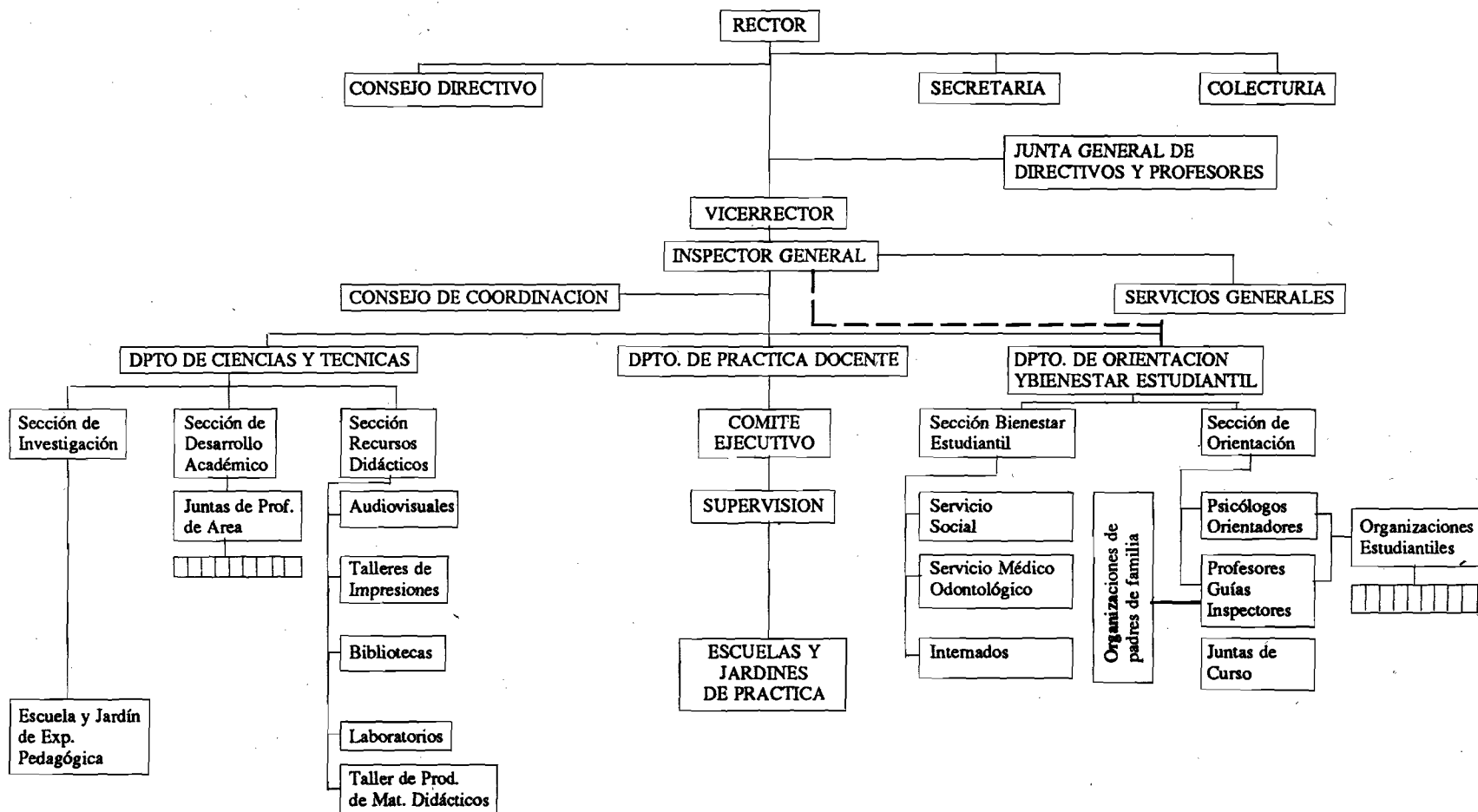
- Instituto Normal
- Colegio y Normal
- ▲ Inst. Normal Bilingüe Interc.
- △ Colegio e Instituto Normal Bilingüe Interc.
- ⊙ Capital Ecuador





Anexo No. 3

ORGANIGRAMA DE LOS COLEGIOS E INSTITUTOS NORMALES DEL PAIS



Anexo No. 4

PERFIL DEL PROFESOR DE EDUCACION PRIMARIA

| FUNCIONES BASICAS | ACTITUDES Y VALORES | CAMPO DEL CONOCIMIENTO |
|--|---|---|
| 1. Investigar y lograr el conocimiento global y analítico del entorno geo-histórico-cultural. | Científica, crítica, participativa, sensible. | Investigación, evaluación, sociología. Enfoque de sistemas. |
| 2. Utilizar y adaptar recursos: humanos, ecológicos, económicos, culturales, etc. del entorno. | Democrática, renovadora, crítica, autocrítica, respeto, consecuente, con sus valores. | Relaciones Humanas. Desarrollo Comunal, economía, psicología social, nuclearización, sociología, antropología cultural, economía política, estudios sociales. |
| 3. Funcionalización de la Acción Educativa de: Investigación, Docencia y Administración, en relación a aspectos globales y analíticos, con proyección espacio temporal. | Aceptación, sensibilidad, respeto, participación, reflexiva, indagadora, comunicativa. | Investigación, administración, legislación, estudios sociales, nuclearización, sociología, antropología cultural, psicología social. |
| 4. Dinamizar la participación efectiva de los implicados en la educación: alumnos, profesores, autoridades técnico-administrativas, padres y otros miembros de la comunidad, en el quehacer educativo, que comprende: la planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación del sistema. | Democráticos, estables y coherentes, creatividad, comprensión, intuición, receptividad. | Planeamiento, programación y evaluación, teoría de la comunidad, administración escolar, pedagogía, sociología, dinámica de grupos, técnica y procedimientos de aprendizaje. |
| 5. Configurar un conjunto coherente de conceptos, principios y criterios de la realidad ambiental antropológica y cultural universal en las diversas áreas y especialidades que orienten y den sentido a la acción profesional en base a una teoría valedera del aprendizaje. | Objetiva, respetuosa, integradora, crítica, innovadora, receptiva, comunicativa, responsable, flexible, creativa. | Antropología cultural, Filosofía de la Educación, Psicología Evolu-Psicología del aprendizaje, Enfoque de Sistema, Pedagogía, Didáctica General, Comunicación, Orientación Escolar, Métodos de enseñanza, Materias Científicas. |
| 6. Fortalecer el interaprendizaje en términos de productividad, creatividad y autonomía, a través de la acción coordinada de la docencia investigación y administración. | Sensibilidad social, científica, receptiva, objetiva, responsable, comunicativa, flexible, innovadora, respetuosa, tolerante. | Planeamiento, Currículo, Dinámica de Grupos, Enfoque de Sistema, Psicología Educativa, Filosofía de la Educación, Pedagogía, Sociología, Estudios Sociales, Didáctica General, Didáctica Especial. |

3. De las Recomendaciones sobre Formación Docente

El Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe, sobre la formación docente, plantea:

“Analizar el currículo de las Escuelas Normales, significará que estamos dispuestos a transformar esencialmente nuestras actuales acciones en el campo de formación de maestros, que aunque se producen formalmente en el tiempo presente reflejan y reproducen relaciones y principios del pasado.

La Educación y su papel en la sociedad han sufrido una serie de cambios importantes como consecuencia de los cambios que se producen en la misma sociedad y en sus sistemas de producción.

Partiendo de las cualidades “ideales” que deben caracterizar al maestro de hoy, podemos señalar algunos puntos que podrían estar contenidos en una “propuesta de cambio”.

En las instituciones formadoras de maestros, se debe poner énfasis y atención al proceso de aprendizaje antes que a los contenidos. Esto nos lleva a plantear el problema de los métodos o lo que se llama “Los Currícula Invisible”.

En el mismo sentido se deben aprovechar todos los recursos educativos que ofrece el medio para la formación de los profesores. Las instituciones de maestros deben transformarse en centros culturales, que irradian influencias positivas sobre la comunidad, para dar un ejemplo a los futuros maestros de cómo deben laborar en sus escuelas más tarde.

Todo el proceso de enseñanza-aprendizaje en las instituciones formadoras de maestros debe realizarse en un clima de alta motivación, logrando que sus objetivos, los contenidos y los métodos interesen a los alumnos. Esto obliga a revisar los contenidos para aproximarlos a los alumnos, utilizando métodos de participación activa y directa, buscando una estrecha relación entre la enseñanza de las instituciones formadoras y de las escuelas primarias.

4.2. Características personales y profesionales del Docente

a. Actitudinales:

- Honradez
- Responsabilidad
- Creatividad
- Firmeza y Alti vez
- Objetividad
- Capacidad de organización
- Rectitud de procedimientos
- Empatía
- Amabilidad
- Afectividad
- Jovialidad
- Tolerancia
- Paciencia
- Comprensión
- Sinceridad
- Imparcialidad
- Comunicador y motivador eficiente
- Decisión

b. Psico-Físicos:

- Madurez afectiva y emocional
- Salud mental y física
- Pensamiento lógico y conciencia crítica
- Inteligencia normal
- Actividades normales
- Habilidades y destrezas específicas
- Agilidad; y,
- Resistencia a la fatiga.

c. Profesionales:

- Pedagógicos, metodológicos y didácticos
- Sicología general y del aprendizaje
- Investigación y Planificación educativas
- Psicología del niño escolar
- Tecnología educativa

Anexo No. 7

6. Plan de Estudios - Proyecto

| CAMPOS DE ESTUDIO | DIVERSIFICADO | | | POST-BACHILLERATO | |
|--|---------------|-----|-----|-------------------|-----|
| | 1o. | 2o. | 3o. | 1o. | 2o. |
| A. CULTURA GENERAL | | | | | |
| 1. Literatura y Redacción | 4 | 3 | 2 | | |
| 2. Estudios Sociales | 4 | 3 | 2 | | |
| 3. Lógica y Ética | 2 | 2 | - | | |
| 4. Matemática | 4 | 3 | 2 | | |
| 5. Ciencias Naturales | 4 | 3 | 2 | | |
| 6. Ed. Física, Deport. y Recre. | 2 | 2 | 2 | | |
| 7. Inglés | 2 | 2 | 2 | | |
| B. ESPECIALIZACION EDUCACION | | | | | |
| 8. Teoría de la Educación | | 3 | 3 | | |
| 9. Invest. y Evalc. Educat. | 2 | 2 | 3 | 2 | |
| 10. Planificación Curricular | | | 3 | 4 | |
| 11. Orientación Educativa | | 2 | 2 | | |
| 12. Educación en Población | | | 2 | 2 | |
| 13. Psicología | 2 | 2 | 2 | | |
| 14. Ed. para La Salud | 2 | 2 | 2 | | |
| C. PROFESIONALIZACION | | | | | |
| 15. Didáctica de Castellano | | | | 3 | |
| 16. Didáctica de Matemática | | | | 3 | |
| 17. Didáctica de E. Sociales | | | | 3 | |
| 18. Didáctica de C. Naturales | | | | 3 | |
| 19. Didáctica de Ed. Física | | | | 2 | |
| 20. Artes Plásticas y su Didáctica. | 2 | 2 | 2 | 2 | |
| 21. Actividades Prácticas y su Didáctica | 3 | 2 | 2 | 2 | |
| 22. Música y su Didáctica | 2 | 2 | 2 | 2 | |
| 23. Administración y Legislación | | | | 2 | |
| 24. Tecnología de Recursos Didácticos | | | | 3 | |
| 25. Práctica Docente y Micro-enseñanza | | | | 8 | 40 |
| | 35 | 35 | 35 | 40 | 40 |

PRACTICA DOCENTE INTEGRAL