

# 7 actuar en mundos plurales

Boletín de Análisis de políticas públicas - FLACSO Sede Ecuador - Agosto 2011

## La calidad de la educación en cuestión

Betty Espinosa\*

Editorial

La política en educación primaria y media, siguiendo a M. Luna y A. Astorga<sup>1</sup> se ha caracterizado en las últimas tres décadas por la ampliación de la oferta privada y por los intentos focalizados de reforma a través de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>2</sup> los cuales declaraban como objetivos la mejora de logros académicos, la formación docente, la autonomía administrativa de las escuelas y la focalización. En este número analizamos la situación de los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y constatamos que los resultados son más bien contrarios a lo que se esperaba.

En la sección Actores, Patricio Rivas analiza las diversas acepciones de calidad en la educación que son elaboradas por actores del sector, lo que nos permite sopesar las dificultades en la formación de acuerdos sobre los conceptos, las metodologías y los indicadores de calidad educativa. Milton Luna enmarca esta discusión en el papel que podría tener la sociedad civil para contribuir a la proposición de políticas enmarcadas en una concepción de derechos. El análisis que realiza David Post sobre la situación de la educación y el trabajo infantil permite comparar la situación de Ecuador frente a Chile, Colombia y Perú, a partir de los datos provenientes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Rolando Franco nos permite situar la política educativa en el contexto de la política social y el desarrollo de los países. Asimismo se incluye un artículo de Verónica Puruncajas sobre el sistema de formación docente en Ecuador en el que se cuestionan las reformas introducidas en 1991.

Esperamos contribuir con estos artículos a los debates actuales sobre las normas nacionales de educación intercultural, sobre el bachillerato unificado y otros esfuerzos que apuntan a mejorar la calidad de la educación.

\* Profesora investigadora de FLACSO Sede Ecuador

1 Luna, M. & Astorga, A. (2011), "Educación: reformas parciales, intermitentes, ¿suficientes?, 1950 – 2006", in Informe estado del país, Nro. 0.

2 PROMECEB I y II (92-98), EB/PRODEC (92-99), Redes Amigas (98-2004).

### La calidad educativa en debate

#### EDITORIAL

#### La calidad de la educación en cuestión

Betty Espinosa

Página 1

#### ACTORES

#### Sujetos autónomos y cohesión social en los debates de la calidad educativa ecuatoriana

Patricio Rivas

Página 2

#### LA PALABRA

Entrevista a Milton Luna Tamayo  
"La contribución de la sociedad civil no es reemplazar al Estado sino contribuir desde la inteligencia, la propuesta, el seguimiento y monitoreo de sus políticas"

Pablo A. Bayas Mora

Página 5

#### EL OBSERVADOR

#### Trabajo y logros académicos en Chile, Colombia y Perú: un estudio comparativo

David Post

Página 8

#### CONTEXTOS

Entrevista a Rolando Franco  
"Se necesita decisión política para lograr calidad educativa"

Patricio Rivas

Página 14

#### REFLEXIONES HISTÓRICAS

#### El Sistema de Formación Docente ¿Calidad sin institucionalidad?

Verónica Puruncajas

Página 17

#### EVOLUCIÓN

Página 20

#### BRÚJULA



FLACSO  
ECUADOR

**Milton Luna Tamayo:**  
**“La contribución de la sociedad civil no es reemplazar al Estado, sino contribuir desde la inteligencia, desde la propuesta; y desde el seguimiento y monitoreo de esas políticas, por ahí yo veo el nicho fundamental de la sociedad...”**



Foto: Patricio Rivas

## La palabra

Milton Luna es Historiador, profesor universitario, ex director de la Escuela de Historia de la Universidad Católica, editorialista de El Comercio, consultor en educación de UNICEF, UNESCO y del Convenio Andrés Bello. Actualmente se desempeña como Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación.

*Entrevista realizada por Pablo A. Bayas Mora\**

En su artículo *Reformas Inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos* escrito junto a Alfredo Astorga, usted sostiene que existe una revalorización del sector educativo por parte del actual régimen, ¿Qué rescatar de este esfuerzo reciente y dónde contribuir desde la Sociedad Civil (SC) a mejorar el desempeño educativo?

Hay varios aspectos relevantes. Me parece que uno de los más interesantes es la voluntad política. Se ha colocado al sector social y particularmente a la educación como prioridad en el discurso y financiamiento. Nos parece al mismo tiempo, que el haber mínimamente construido e impulsado una agenda (lo que se esboza a través del denominado Plan Decenal) también fue un factor importante. En el tema de la estabilidad de la autoridad educativa tenemos que durante cuatro o cinco años está casi el mismo equipo trabajando. Estos son factores que han contribuido a que la educación y las políticas públicas en educación tengan un cierto nivel de continuidad y un cierto nivel de impacto. Me parece que el impacto más importante es el aumento en el acceso de la educación.

Ahora, creemos que el rol más importante de la SC está al menos en dos ámbitos. Uno, en el ámbito de la propuesta. A mí me parece que siendo interesante la agenda planteada por este gobierno, ésta fue y es insuficiente. No desmerezco la propuesta, pero creo que se modificaron sustancialmente las aspiraciones y demandas del país desde el 2006. Es necesario, desde la ciudadanía, contribuir con nuevas agendas de políticas públicas en educación, en el marco de este nuevo paraguas que todavía no está suficientemente ni discutido ni procesado.

El otro ámbito de acción ciudadana, absolutamente importante, es el tema de la vigilancia. El tema de dar seguimiento adecuado, pertinente y calificado a las políticas del gobierno no sólo en educación, sino también en el conjunto de la construcción y seguimiento de las políticas públicas en el país es clave debido a un debilitamiento persistente en la organización y la acción de la SC. Entonces para la realización efectiva de las políticas públicas se requiere de un Estado solvente, fuerte, orgánico, inteligente; y simultáneamente, de una sociedad inteligente, organizada, propositiva, movilizadora. Al menos este segundo elemento de la ecuación ha ido debilitándose. Entonces, reitero, la contribución de la SC no es reemplazar al Estado, sino contribuir desde la

\* Becario FLACSO Ecuador

inteligencia, desde la propuesta, y desde el seguimiento y monitoreo de esas políticas, por ahí yo veo el nicho fundamental de la sociedad.

Estudios recientes ponen de relieve al docente como el factor con mayor impacto en la calidad del aprendizaje. ¿Cómo aplicar este principio en el sistema actual? ¿Dónde empezamos dando un salto cualitativo en la calidad de nuestros docentes?

**E**l niño, la niña, el joven deben tener derecho a una educación que desarrolle todos sus capacidades y potencialidades, que le dote en todos los ámbitos del conocimiento científico tanto de saber hacer como de saber convivir, de aprender a trabajar en equipo pero también para tener la sensibilidad suficiente para poder tratar y respetar al otro.

La afirmación hecha me parece ajustada a todo lo que los sistemas educativos exitosos han ido arrojando como parte de su experiencia. Pero me parece que en el país tenemos una experiencia que se sustenta como política pública en una acción realizada hace más o menos 100 años a partir de la Revolución Alfariista. Esta política de pensar en priorizar la construcción y profesionalización de nuevos docentes es de singular importancia, sin olvidarse de otros elementos adicionales, porque tu puedes tener un buen profesor pero

si no tienes una institucionalidad adecuada que le permita su accionar a ese profesor, no se pueden tener los cambios requeridos.

Ahora el rol y el papel que cumplen las universidades o el rol que cumpliría dentro de la nueva Ley de Educación la denominada Universidad Pedagógica tiene un reto: la cuestión es nuevamente saber cómo será concebida esa Universidad Pedagógica y como serán concebidas las relaciones con las Facultades de Pedagogía del país. Este es uno de los temas poco discutidos, yo creo que no sólo poco discutidos sino evadidos de la discusión pública por la connotación política que esto siempre ha tenido.

Uno de los objetivos de la administración actual es recuperar la rectoría de un sistema catalogado de disperso, desordenado y sin políticas sectoriales claras. ¿Cree usted que en la práctica se está contribuyendo a lograr este objetivo?

Me parece que el concepto general de recuperar una rectoría y un protagonismo del Estado es relevante. La cuestión es qué rectoría, y sobre

todo que quizás no hemos discutido suficientemente el rol del Estado y el de la sociedad en esa rectoría. Se ha esbozado toda una línea de política, que puede conducir a una nueva caotización del sistema educativo. ¿Por qué? Porque la línea fundamental de este nuevo orden parte de un concepto general, no sólo en el área de educación sino en las otras áreas: la centralización de todas las instancias de rectoría y desarrollo del poder en el Estado central, particularmente en el Ejecutivo. Entonces, una propuesta de este tipo no va a hacer sino dotar de ineficiencia al actual sistema que es centralista. Entonces retocar el viejo modelo es volver a un modelo que fracasó. El problema es de qué tipo de rectoría estamos hablando, si de una rectoría concentradora o una rectoría democrática, con mayor participación.

¿Cuáles son los desafíos a corto y a mediano plazo en este contexto para el sistema educativo?

El tema docente es importante. Hay otro tema adicional, incluso antes del tema docente, el país debe ponerse de acuerdo en el concepto de calidad educativa, qué calidad queremos. Si no nos ponemos de acuerdo alrededor de qué tipo de calidad queremos, no podemos resolver otras cuestiones como qué tipo de profesor queremos, qué tipo de ciudadano queremos, en fin.

Otro aspecto en términos de calidad es establecer el contacto suficiente de la escuela con su medio, entorno y territorio. Esto lamentablemente la Ley de Educación no mira. El desafío de la contemporaneidad es no reiterar el gravísimo error de concentrar en la escuela todas las acciones que busquen modificar el comportamiento de la sociedad en su conjunto sino poner en conexión a la escuela con todos los otros múltiples espacios de formación de la gente, la relación de la escuela con otros actores-sectores del Estado.

Por otro lado, yo resaltaría algo que aparece en la Ley de Educación que no aparece en la Constitución: el principio del interés superior del niño y la niña. Esto ratifica el tema de colocar al sujeto del derecho, como sujetos centrales del proceso educativo. Porque todos somos sujetos de derechos: docentes, autoridades, pero con esto de todos y nadie se diluye esta prioridad.

¿Cuál es el papel de las organizaciones de la sociedad civil como Contrato Social por la Educación (CSE) en este nuevo panorama?

Nosotros hemos aprendido que una sociedad civil potente, poderosa, inteligente, con capacidad

de incidencia es la que no sólo en este caso protesta, sino la que junto a la protesta va con propuestas. CSE ha incidido de una manera fundamental en la construcción de la política del Estado. Te hablo de los temas como la universalización de la educación básica, particularmente de la universalización del primero de básica, de la distribución universal de textos escolares, de la eliminación de los 25 dólares denominados de contribución voluntaria, entre otras cosas que hemos propuesto. En la política de textos, encontramos que esos textos que se distribuyeron en el 2009, y creo hasta el primer trimestre del 2010 se distribuyeron en la Costa, eran malos textos. Entonces tuvimos la capacidad de hacer un seguimiento, una veeduría y decirle al ministerio usted ha hecho un proceso ineficiente y ha distribuido textos que más bien van a profundizar la mediocridad de la educación en el país. Ante una aseveración tan fuerte, es compleja la reacción de la autoridad pública. Afortunadamente, esta voz ciudadana ha tenido un acompañamiento y una difusión importante. Aquí han ayudado mucho los medios de comunicación, para que la autoridad pública tenga una cierta presión política que ha surgido de las múltiples voces que se han alzado para demandar una mejora en la educación del país sobre la base de estos elementos.

Nuestra estrategia fundamental es crear ciudadanía. Buscamos que esta vigilancia se realice desde las bases y en todo el país, que construya el tejido social. Hay diversos sectores que deberían constituirse en actores: las mujeres, los estudiantes, los jóvenes, los propios padres de familia y los

docentes, que quizás hagan los ajustes debidos para que su sindicato tenga una mejor capacidad de respuesta de la que ha tenido en los últimos 20-30 años.

**Concretamente, ¿qué atributos tiene que tener la calidad educativa en el Ecuador?**

Yo creo que un aspecto central es el enfoque de Derechos. Este enfoque aporta muchísimo para dotarle de cuerpo a esa calidad. En este sentido, el niño, la niña, el joven deben tener derecho a una educación que desarrolle todos sus capacidades y potencialidades, que le dote en todos los ámbitos del conocimiento científico tanto de saber hacer como de saber convivir, de aprender a trabajar en equipo pero también para tener la sensibilidad suficiente para poder tratar y respetar al otro. Una educación que no sólo desarrolle el pensamiento, sino que también le permita a ese ser humano ponerse en contacto con otro ser humano, desarrollar su capacidad de tolerancia, de solidaridad, en fin, capacidades democráticas. Una educación que busque garantizar su derecho a expresarse bien, a escribir bien, a ser libre, etc. creo que son elementos que configurarían un ser humano en las actuales circunstancias, que le permita aprender en su propia cultura, en su propia lengua pero también en otras lenguas, la capacidad de entender que el hombre no es el centro del universo sino parte de un sistema más grande, que es parte de la naturaleza, para dejar de enfrentarse a la naturaleza o de utilizarla en términos de depredación. Hablo de una educación holística e integral.



Foto: Patricio Rivas