

Ministerio
de **Educación**

Respuesta oficial a la

Agenda Ciudadana por la Educación 2013-2021

marzo 2013

El Ministerio de Educación (MinEduc) ha analizado la propuesta del Contrato Social por la Educación-Ecuador (CSE) expresada en su Agenda Ciudadana por la Educación 2013-2021. En este análisis, el MinEduc observa que existen coincidencias entre los ejes estratégicos planteados por el CSE y las políticas públicas implementadas por el Gobierno Nacional (de hecho, algunas de las propuestas del CSE ya son programas en ejecución), pero agrega que algunos de los datos de diagnóstico adolecen de imprecisiones. Este documento complementa y amplía la retroalimentación compartida con los delegados del CSE en una reunión conjunta con autoridades del MinEduc, el pasado 16 de enero de 2013.

El contenido de este documento se ha estructurado sobre la base de los 13 Ejes Priorizados de la Agenda propuesta por el CSE. A continuación se transcriben literalmente dichos ejes, seguidos por las respuestas del MinEduc a cada uno de ellos.

Eje 1. Sociedad educadora

“La escuela no es la única que enseña, los humanos aprendemos en otros espacios y momentos, durante toda la vida. Construyamos ciudades, pueblos y comunidades educadoras, donde todos enseñemos y aprendamos”.¹

Es evidente que la educación es un proceso dinámico, abarcador y permanente, que ciertamente no se limita a escuelas y colegios, sino que incluye a todas las instituciones y grupos sociales, que a su manera también educan a la población: las comunidades religiosas, los medios de comunicación, internet y redes sociales, autoridades nacionales y seccionales, las fuerzas del orden, las asociaciones benéficas, empresariales, gremiales, recreativas, deportivas, etc. Por mandato constitucional y legal, el MinEduc tiene bajo su responsabilidad únicamente una parte específica de ese amplio espectro educativo: la provisión del servicio educativo en los niveles de Educación Inicial, Educación General Básica (EGB) y Bachillerato.

Sin embargo, el MinEduc ha aprovechado el espacio que la ley le faculta para difundir el programa “La Hora Educativa”. Este es un programa que se transmite diariamente a través de los medios comerciales y públicos de radio y televisión, como una iniciativa para llevar el mensaje educativo a grupos poblacionales a los que no llegaría a través del sistema escolar. Además, desde los centros escolares se promueve la participación de la familia en la educación de sus hijos, mediante acciones tales como la evaluación de profesores y la elaboración de códigos de convivencia.

Eje 2. Evaluación integral

“Frente a un modelo parcial y estandarizado, una evaluación formativa, participativa e integral que valore todos los conocimientos, las capacidades y las diferencias. Construyamos un sistema independiente de evaluación que se fundamente en los derechos humanos y contribuya a potenciar el pensamiento, las inteligencias, la creatividad y la autoestima”.²

Sorprendentemente, el CSE critica la aplicación de sistemas de evaluación y estándares que sirven como herramientas de diagnóstico y generan los insumos necesarios para el mejoramiento de la calidad educativa desde los propios actores³.

¹ Agenda Ciudadana por la Educación 2013-2021(ACE), Ejes Priorizados, E1. Sociedad educadora, página 8.

² ACE, Ejes Priorizados, E2. Evaluación Integral, página 8.

³ ACE, Presentación: “Preocupa que se use un modelo “meritocrático” basado en notas y evaluaciones estandarizadas, aplicado en condiciones históricas de inequidad que agudizan las brechas y la exclusión”, página 3.

También propone entre los Ejes estratégicos el “funcionamiento independiente del Instituto Nacional de Evaluación”⁴, pese a que la independencia de esta entidad ya está garantizada por el marco legal vigente, que dispone la creación de “una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación” (Art. 346 de la Constitución). En cumplimiento de este mandato, la LOEI en su artículo 67 crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), como una instancia independiente del Ministerio de Educación, “con autonomía administrativa, financiera y técnica”. Finalmente, el Reglamento a la Ley —en los artículos que van del 14 al 22— estipula las competencias relacionadas a la evaluación específicas del MinEduc y del INEVAL, y establece los mecanismos que permitirán que ambas instituciones se interrelacionen de manera productiva. Así, el MinEduc, como rector del sistema educativo, debe definir las políticas públicas de evaluación educativa y rendición social de cuentas, y establecer estándares e indicadores de calidad educativa. El INEVAL, por su parte, debe construir instrumentos de evaluación referidos a los estándares e indicadores de calidad educativa, y aplicarlos a los actores del sistema nacional de educación.

En el tema de la evaluación educativa, el CSE hace otra propuesta improcedente: se pide el “establecimiento consensuado de indicadores de educación con enfoque de derechos humanos y de buen vivir”⁵, sin reconocer que en 2012 el MinEduc ya hizo público un documento de estándares de calidad educativa que fue ampliamente discutido en la comunidad educativa, y que es la base para los indicadores que están en proceso de construcción.

Por otra parte, el CSE propone la “eliminación de pruebas estandarizadas a estudiantes y de instrumentos de ranking a los establecimientos educativos”⁶. Sobre este último punto, cabe precisar que el MinEduc no elabora clasificaciones de los centros educativos con los resultados de las evaluaciones, por lo que el pedido de la eliminación del “ranking” es innecesario. Por otro lado, cabe aclarar que las pruebas que el INEVAL va a empezar a aplicar a partir de 2013 son en efecto estandarizadas en el sentido que están, como manda la Ley, referidas a los estándares de calidad educativa, pero no, como sugiere el CSE, porque procuren “la homogenización”⁷.

Los estándares se conceptualizan en este contexto como descripciones de logros mínimos esperados y de ninguna manera buscan homogenizar a los estudiantes. En otras palabras, no se trata de estipular techos máximos sino de pisos comunes mínimos que todos los estudiantes ecuatorianos deben alcanzar, justamente porque de esa manera se promueve la igualdad de oportunidades en el sistema educativo.

Eje 3. Calidad de la educación

“Desde hace décadas la mayoría de las personas reciben una educación de mala calidad y las soluciones que se han dado no han sido consensuadas ni han tenido un enfoque de derechos. Construyamos colectivamente el tipo de sociedad que queremos, recuperando los conceptos de los derechos humanos y el buen vivir que constan en la Constitución y los aportes liberadores de la pedagogía propia y universal”.⁸

En los últimos seis años el MinEduc ha trabajado consistentemente en el mejoramiento de la calidad educativa a través de varias estrategias, tales como la formulación de estándares de calidad

⁴ ACE, eje estratégico 3, numeral 2, literal c, Evaluación, página 16.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ ACE, Presentación, página 4.

⁸ ACE, Ejes Priorizados, E3. Calidad de la Educación, página 8.

educativa, la actualización de los currículos nacionales, la entrega de recomendaciones pedagógicas, la puesta en marcha de un sistema integral de formación continua, el diseño de un sistema de apoyo y seguimiento a la gestión escolar mediante la creación de nuevas figuras profesionales (mentores, asesores y auditores) y el fortalecimiento profesional de las figuras existentes (directores y rectores), y el replanteamiento de formación inicial docente, a través de la formulación de perfiles de salida y del efecto modélico que en el futuro se espera que tenga la Universidad Nacional de Educación (UNAE). Adicionalmente, el MinEduc viene impulsando desde 2008 un proceso integral de evaluación del sistema educativo, el cual tiene como propósito entregar evidencias que permitan diagnosticar las fortalezas y debilidades, así como la eficacia de las estrategias aplicadas. El proceso de evaluación estuvo inicialmente centrado en los desempeños de los estudiantes, los docentes y los directivos, y en el futuro, cuando esté plenamente asumido por el INEVAL, incluirá también la evaluación de los establecimientos educativos.

Sorprende que el CSE asevere que la “mala” calidad del sistema educativo ecuatoriano se ha mantenido e incluso se ha agudizado⁹, pero no señale cuáles son los criterios objetivos aplicados (estudios, indicadores, estadísticas) para hacer este juicio de valor acerca de la educación en el Ecuador. Las políticas públicas impulsadas por el MinEduc fueron diseñadas tomando en cuenta los éxitos y fracasos en procesos de cambio educativo en Ecuador y en todo el mundo, y por lo tanto reconocen que para mejorar significativamente la calidad de un sistema educativo como el ecuatoriano es necesario aplicar sostenidamente, por al menos durante dos o tres décadas, acciones similares a las que se están aplicando.

En la sección “Presentación” de su Agenda Ciudadana, el CSE asegura que “se mantienen aún –e incluso se agudizan– ciertos problemas estructurales: expulsión y deserción, rezago y sobreedad”, sin ofrecer datos o fuentes que den soporte a esas graves afirmaciones. De acuerdo con la información oficial publicada por el MinEduc en su página web, esta afirmación es incorrecta¹⁰. De hecho, la no promoción ha disminuido, el abandono escolar y la sobreedad se han mantenido, y han crecido significativamente las tasas de asistencia de la población de 12 años y más, lo que evidencia el proceso de inclusión que está en marcha.

De acuerdo con las cifras del MinEduc, entre los años lectivos 2009-2010, 2010-2011 y 2011-2012, tuvo lugar una disminución del porcentaje de no-promovidos, mientras que el porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema escolar se ha mantenido, como se explica en la tabla 1.

Tabla 1. Abandono

Descomposición de matrícula en el año lectivo	Educación General Básica (EGB)			Bachillerato		
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Promovidos	92,70%	93,70%	93,70%	88,40%	90,40%	91,00%
No promovidos	3,50%	2,30%	1,50%	6,20%	4,10%	3,10%
Abandonos	3,90%	4,10%	4,80%	5,50%	5,60%	5,90%
Total	3.225.377	3.258.345	3.295.654	640.034	647.956	672.530

Fuente: MinEduc, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE).

Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

En cuanto a la sobreedad, un estudiante está en esta situación cuando tiene 2 o más años por encima de la edad ideal correspondiente al grado o curso al que está asistiendo. Tal como se evidencia en la tabla 2, el índice de sobreedad no se ha incrementado en los últimos tres años a pesar de la aplicación de varias estrategias para eliminar las barreras de acceso (eliminación de

⁹ ACE, “Se mantiene y agudiza la mala calidad educativa”, página 4.

¹⁰ MinEduc, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE): www.educacion.gob.ec/CNIE/

matrículas, alimentación, entrega de uniformes y textos escolares), las cuales han permitido la incorporación de estudiantes anteriormente expulsados del sistema educativo por falta de recursos económicos.

Tabla 2. Tasas sobreedad

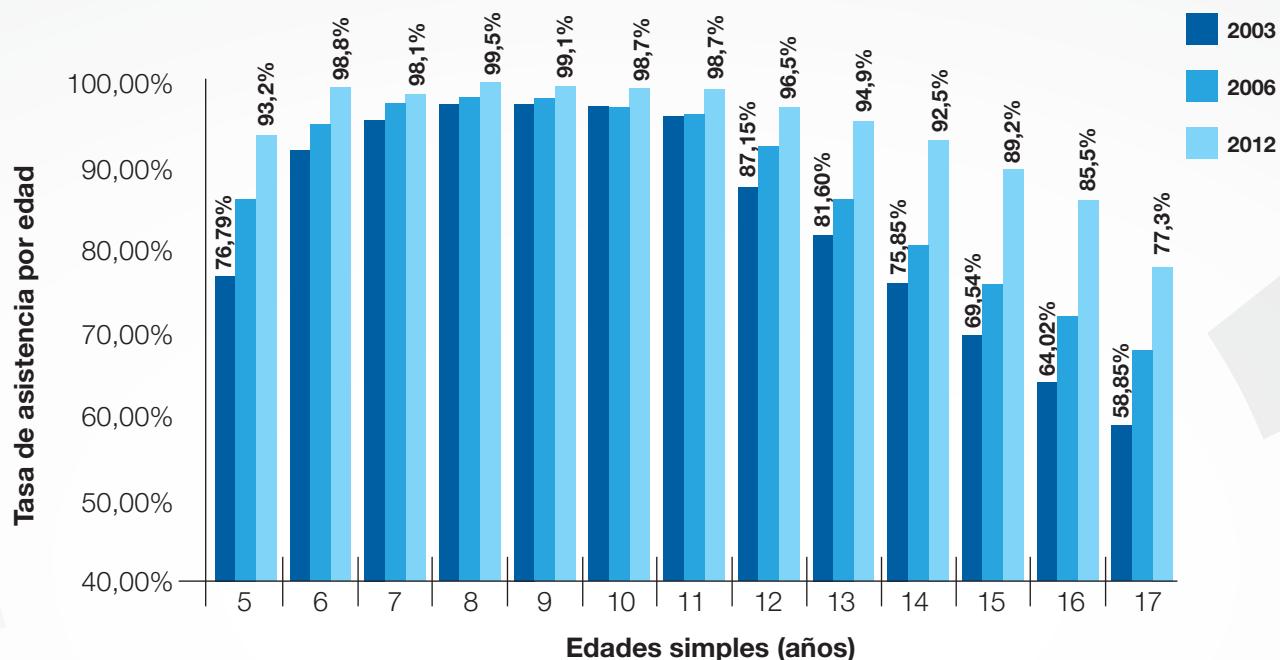
Grado/Curso	Porcentaje de sobreedad en educación regular		
	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Grupo 3 años	5%	5%	6%
Grupo 4 años	4%	3%	4%
1. ^º EGB (5 años)	3%	3%	3%
2. ^º EGB (6 años)	9%	8%	8%
3. ^º EGB (7 años)	12%	11%	11%
4. ^º EGB (8 años)	12%	12%	12%
5. ^º EGB (9 años)	12%	12%	13%
6. ^º EGB (10 años)	13%	12%	13%
7. ^º EGB (11 años)	13%	13%	12%
8. ^º EGB (12 años)	21%	19%	17%
9. ^º EGB (13 años)	20%	19%	18%
10. ^º EGB (14 años)	21%	19%	19%
1. ^º Bachillerato (15 años)	23%	22%	22%
2. ^º Bachillerato (16 años)	22%	20%	21%
3. ^º Bachillerato (17 años)	21%	20%	19%

Fuente: MinEduc, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE).
Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

Finalmente, en el gráfico 1 se detalla la variación de la tasa de asistencia por edad en los años 2003, 2006 y 2012. En este gráfico se pueden observar crecimientos significativos, especialmente entre las edades de 13 a 17 años. Así por ejemplo, entre los años 2006 y 2012 la tasa de asistencia

de personas de 13 años pasó de 86% a 94,9%; es decir, 8,9 puntos porcentuales. La tasa de asistencia de personas de 15 años pasó en el mismo período de 75,7% a 89,2%, es decir, 13,5 puntos porcentuales. Las tasas de asistencia muestran el porcentaje de personas de una edad determinada que asisten a clases, sin importar el nivel educativo. Esta tasa muestra la transformación del sistema en uno cada vez más inclusivo.

Gráfico 1. Tasa de asistencia por edad



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)”.
 Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

Eje 4. Educación Inicial

“8 de cada 10 niños de cero hasta los cinco años no se benefician de programas de Educación Inicial ni tienen las mejores condiciones para su desarrollo integral. Es hora de que la Educación Inicial se amplíe y fortalezca. Ofrezcamos los mejores primeros años con modalidades flexibles y creativas que privilegien el rol de las familias y la comunidad en articulación con las instituciones especializadas en desarrollo infantil”.¹¹

Es indiscutible que la Educación Inicial es un componente clave para el desarrollo integral de niños y niñas, a lo cual hay que añadir que esta debe ser de calidad para que tenga efectos a mediano y largo plazo en su rendimiento escolar, en su comportamiento, salud y aprendizaje a lo largo de sus vidas, y garantice igualdad de oportunidades para todos.

Al respecto, conviene recordar que, de acuerdo con el marco legal vigente, la responsabilidad del Estado ecuatoriano de ofrecer un servicio de Educación Inicial se limita al grupo etario de 3 a 5 años, puesto que la responsabilidad de la educación de los infantes de tres años de edad o menores

¹¹ ACE, Ejes Priorizados, E4. Educación inicial, página 8.

recae principalmente en sus familias. En efecto, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en su artículo 40, establece que “la educación de los niños y niñas, desde su nacimiento hasta los tres años de edad es responsabilidad principal de la familia, sin perjuicio de que ésta decida optar por diversas modalidades debidamente certificadas por la Autoridad Educativa Nacional”. Y en el segundo inciso, el mismo artículo 40 establece que “la educación de los niños y niñas, entre tres a cinco años, es obligación del Estado a través de diversas modalidades certificadas por la Autoridad Educativa Nacional”.

Si bien es cierto que la tasa de niños de 3 a 4 años de edad que asisten a programas de Educación Inicial del MinEduc es solo del 23%, esta tasa no incluye a los niños menores de 5 años que están participando en modalidades de desarrollo infantil del MIES-INFA. La cobertura de programas de Desarrollo Infantil del MIES alcanzó a más de 266 mil niños menores de 5 años, según el Censo 2010. En este sentido, es incorrecta la afirmación de que “8 de cada 10 niños de cero hasta los cinco años no se benefician de programas de Educación Inicial”. Además, la evolución de la cobertura de Educación Inicial para niños entre 3 y 4 años ha sido positiva, como se observa en la tabla 3, con un incremento en más de 35.000 infantes en los últimos años lectivos.

Tabla 3. Cobertura programas de Educación Inicial para niños de 3 y 4 años de edad

Período	Sostenimiento				Total	Población estimada (3 a 4 años)	Porcentaje de población atendida en el sistema educativo
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular			
2009-2010	60.946	4.264	2.598	52.230	120.038	672.178	17,9%
2010-2011	80.911	5.157	3.055	56.253	145.376	675.657	21,5%
2011-2012	91.311	5.725	3.119	55.576	155.731	677.625	23,0%

Fuente: MinEduc, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE).
Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

Eje 5. Universalización de Educación General Básica

“No existe suficiente oferta educativa de octavo, noveno y décimo años en poblaciones excluidas. El Estado debe cumplir con la meta de universalización de la EGB hasta el 2015. Ese es el mejor logro para combatir el trabajo infantil y la exclusión”.¹²

Esta afirmación hecha por el CSE no está fundamentada en evidencia. De hecho, las tasas de asistencia a Educación General Básica, especialmente entre octavo y décimo grados se han

¹² ACE, Ejes Priorizados, E5. Universalización de educación general básica, página 8.

incrementado importantemente en los últimos años, según las estadísticas publicadas por el INEC, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y el MinEduc.

La tabla 4 muestra la evolución positiva de la tasa neta de asistencia a la EGB en los últimos años, y en ella se evidencia una virtual universalización de la tasa neta nacional, y se destaca que el mayor incremento se ha producido en las zonas rurales.

Tabla 4. Tasa neta de asistencia a Educación General Básica

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Urbana	93,6%	94,8%	95,2%	96,4%	96,5%	96,6%
Rural	87,7%	90,4%	90,6%	92,2%	93,6%	94,0%
Nacional	91,4%	93,1%	93,5%	94,8%	95,4%	95,6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)¹³.
 Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

Resulta impreciso asegurar que las personas no asisten por falta de oferta educativa en poblaciones excluidas, ya que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2012 (ENEMDU), conducida por el INEC, apenas el 5,43% de las familias indican que la razón de no asistencia es “por falta de cupo”.

El CSE señala en la Presentación de la Agenda que “no está conforme con las reformas curriculares inconsultas de la educación básica”¹³. El trabajo de elaboración de la reforma curricular de la EGB se inició en 2009 con varios equipos de trabajo con técnicos nacionales e internacionales. En su elaboración interviniieron maestros expertos de las diversas áreas y autores de textos. La nueva propuesta se validó a nivel nacional con docentes, supervisores y directores de todas las provincias. Sus sugerencias se incorporaron al producto final que se implementó en septiembre 2010, de primero a séptimo grados para el régimen Sierra, y en abril de 2011, de primero a décimo grados para el régimen Costa. La socialización con las editoriales que elaboran los textos escolares y guías didácticas se hizo en paralelo, de modo que los textos se pudieran entregar con el inicio de la implementación del nuevo currículo.

En lo que respecta específicamente a las nacionalidades indígenas y el pueblo afrodescendiente se puntualizan algunos aspectos en la respuesta al Eje estratégico 8.

Eje 6. Bachillerato

“Cuatro de cada diez jóvenes no culminan el Bachillerato por falta de colegios, especialmente en zonas rurales y urbano-marginales. La mayoría de quienes acceden, reciben una formación deficiente para enfrentar la vida, la universidad o el trabajo. El actual Bachillerato General Unificado (BGU) tiene fallas en su diseño, pertinencia y consenso”.¹⁴

Esta afirmación del CSE de que “cuatro de cada diez jóvenes no culminan el Bachillerato por falta de colegios, especialmente en zonas rurales y urbano-marginales” es imprecisa y no está basada en evidencia.

¹³ ACE, Presentación, página 4.

¹⁴ ACE, Ejes Priorizados, E6. Bachillerato, página 8.

Si bien el 61,3% de la población entre 18 y 25 años había culminado el Bachillerato en el año 2012, este porcentaje creció en 13 puntos porcentuales desde 2007. Además, un análisis más completo debería considerar la evolución de las tasas de asistencia por edad de la población en edad escolar y de las personas mayores de 17 años, quienes en algunos casos están cursando aún este nivel. En la tabla 5 se muestra la evolución de la tasa de asistencia para el grupo de edad de 14 a 17 años, y en ella se observa nuevamente un incremento muy significativo con avance mayor en las zonas rurales. La variación en esta tasa a nivel nacional corresponde a 10 puntos porcentuales, mientras que en el sector rural a 17,85 puntos porcentuales, entre los años 2007 y 2012.

Tabla 5. Tasa de asistencia de 14 a 17 años de edad

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Urbana	84,67%	85,47%	84,94%	89,52%	88,64%	90,58%
Rural	61,03%	64,77%	68,47%	73,21%	74,92%	78,88%
Nacional	76,08%	77,76%	78,81 %	83,35%	83,68%	86,07%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)”. Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

La tasa bruta de asistencia a Bachillerato pasó de 76,7% en el año 2007 a 89,9% en el año 2012, es decir un aumento de 13,2 puntos porcentuales. Esta tasa corresponde a la población que asiste a educación ordinaria de Bachillerato, independientemente de su edad. Adicionalmente, la tasa neta de asistencia al Bachillerato pasó de 51,2% en el año 2007 a 63,9%, lo que implica un crecimiento de más de 12 puntos porcentuales.

Tabla 6. Tasa bruta de asistencia a Bachillerato

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Urbana	89,3%	86,8%	87,3%	93,0%	94,7%	96,1%
Rural	54,8%	59,0%	64,8%	68,2%	74,3%	80,1%
Nacional	76,7%	76,6%	79,1%	83,6%	87,4%	89,9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)”. Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

De acuerdo con la encuesta ENEMDU de 2012, conducida por el INEC, los motivos para no asistir al Bachillerato son variados; sin embargo, la falta de oferta educativa (falta de colegios y de cupos) corresponde únicamente al 2,1% de los hogares encuestados. El motivo más importante para no asistir al Bachillerato es la falta de recursos económicos, con un 36%. Es importante señalar que

la falta de recursos económicos como causa de no asistencia al Bachillerato ha disminuido en porcentaje y número desde 2007.

Tabla 7. Razones de no asistencia a Bachillerato

Razones de no asistencia	Porcentaje
Falta recursos económicos	36,0%
Por trabajo	22,8%
No está interesado	13,0%
Quehaceres del hogar	7,0%
Enfermedad o discapacidad	6,1%
Otra razón	5,6%
Fracaso escolar	3,0%
Por embarazo	2,2%
Por falta de cupo	2,1%
Familia no permite	1,2%
No hay establecimientos educativos	0,4%
Termino sus estudios	0,2%
Edad	0,2%
Temor maestros	0,2%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2012)”.
 Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

Al igual que la reforma curricular de la EGB, a la realizada en el Bachillerato el CSE la califica de “inconsulta” y expresa particular inconformidad por la “improvisación y el impacto negativo en la educación técnica” de la reforma curricular del BGU del que también se asegura que “tiene fallas en su diseño, pertinencia y consenso”¹⁵.

El proceso de reforma del currículo de Bachillerato tuvo una evolución similar al de la EGB desde su arranque en 2009 cuando se hizo un análisis y evaluación de la situación de los bachilleratos en el país, que llevó a la decisión de hacer un cambio. En el 2010 un equipo de técnicos nacionales elaboró, presentó y validó una primera propuesta que, en enero de 2011, se publicó de manera íntegra en la página web del MinEduc donde estuvo disponible para la consulta y crítica de la ciudadanía. En abril del mismo año se recogieron e implementaron las observaciones recibidas. La aplicación, previa socialización a nivel nacional, se ha realizado de manera progresiva con primer curso de Bachillerato, a partir de septiembre 2011 para régimen Sierra y abril 2012 para régimen Costa. En 2012 se continuó con el segundo curso de Bachillerato y se culminará este año con la aplicación del nuevo currículo para el tercer curso.

Los avances de la nueva propuesta se resumen en:

- Establecer un formación mínima compartida por todos los estudiantes del Bachillerato en las asignaturas del Tronco Común.

¹⁵ ACE, Eje Priorizado E6. Bachillerato, página 8.

- Efectivizar un aprendizaje integral que comprende las artes, humanidades y ciencias.
- Superar la hiper especialización tomada de manera forzosa a temprana edad.
- Cerrar la brecha del acceso a la Educación Superior.
- Motivar al trabajo autónomo por medio de un trabajo activo y pertinente del estudiante en su proceso de aprendizaje.
- Proponer una malla curricular con asignaturas optativas, las que permiten atender a la diversidad y a las necesidades personales.

Eje 7. Rezago educativo

“5’719.314 habitantes de Ecuador no completaron su educación formal y carecen de las mismas oportunidades que el resto. Ofrezcamos no solo alfabetización sino una educación que posibilite un aprendizaje pertinente, útil y significativo para quienes han salido de ella sin completarla. Acabemos con el rezago educativo hasta el año 2021”.¹⁶

Es indudable que el rezago educativo representa una inequidad que genera desigualdad de oportunidades. Al considerar la definición de educación formal utilizada por el CSE la cual estima como personas sin educación formal a las personas de más 15 años que no terminaron la Educación Básica y a personas de más de 18 años que no culminaron el Bachillerato para los años 2006 y 2012, se obtienen los resultados que se observan en la tabla 8.

Tabla 8. Evolución del número de personas sin educación formal

Año Encuesta	Población de referencia	Grupos de edad (años)				
		De 16 - 18	De 19 - 24	De 25 – 44	De 45 - 64	≥ 65 años
2006	Total Población	913.212	1.398.294	3.408.718	2.208.211	1.021.924
	Población de 16 a 18 años que no finaliza su Educación General Básica.	346.125	---	---	---	---
	Población de más de 18 años que no finaliza su educación media.	---	650.183	1.928.798	1.568.759	911.333
	Porcentaje sin educación formal	37,90%	46,50%	56,58%	71,04%	89,18%
2012	Población de referencia	899.907	1.445.047	3.582.203	3.006.938	1.630.459
	Población de 16 a 18 años que no finaliza su Educación General Básica.	183.359	---	---	---	---
	Población de más de 18 años que no finaliza su educación media.	---	509.982	1.719.882	1.996.591	1.391.012
	Porcentaje sin educación formal	20,38%	35,29%	48,01%	66,40%	85,31%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)”. Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

En el cuadro se puede observar que efectivamente el número de personas que no han completado su educación formal supera los 5 millones. No obstante, es interesante observar la significativa disminución de personas sin educación formal en la población de entre 16 y 24 años de edad, una reducción de más de 200.000 personas sin educación formal en el grupo de edad entre 25 y 44

¹⁶ ACE, Ejes Priorizados, E7. Rezago educativo, página 8.

años de edad y una concentración histórica de este problema en el grupo de personas de 45 o más años de edad.

La Dirección Nacional de Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de Educación y su Reglamento de aplicación, atiende a la población de 15 años y más que, por diversos motivos, se encuentra fuera del sistema educativo ordinario.

Para dar atención a este significativo grupo poblacional, esta Dirección tiene en ejecución ofertas educativas tales como: Alfabetización, Post-alfabetización, Ciclo Básico Acelerado, Bachillerato y Capacitación Ocupacional, en las tres modalidades de estudio: presencial, semipresencial y a distancia. Estas instituciones funcionan en jornadas matutina, vespertina y nocturna, y su cobertura se orienta a personas con escolaridad inconclusa.

Existen proyectos especiales que se vienen ejecutando para dar atención a grupos vulnerables tales como personas privadas de libertad, personas con discapacidades diversas, refugiados, jóvenes trabajadores informales, entre otros.

En la actualidad, el Ciclo Básico Acelerado está en proceso de transición de competencias administrativas del MIES al MinEduc. Este programa atiende a la población rezagada del sistema educativo, en especial jóvenes de 15 años de edad o mayores que realizaban actividades peligrosas en basurales, camales, ladrilleras, plantaciones, etc. Esta metodología incluye la participación directa de los padres de familia quienes se involucran en el proceso educativo.

Eje 8. Educación intercultural

“Nuestra sociedad ha excluido de su derecho a la educación pertinente a los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y del sector rural. Construyamos como país modelos educativos con pertinencia cultural para esas poblaciones en el marco de un sistema intercultural para todos”.¹⁷

En años anteriores, el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe estaba desconectado del sistema educativo nacional, por lo cual era difícil garantizar a sus estudiantes los mismos derechos que tenían el resto de los ecuatorianos. A fin de asegurar el derecho a la educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística de todos los estudiantes, el nuevo marco legal educativo establece que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB) sea parte sustancial del Sistema Nacional de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe (Art. 77 de la LOEI).

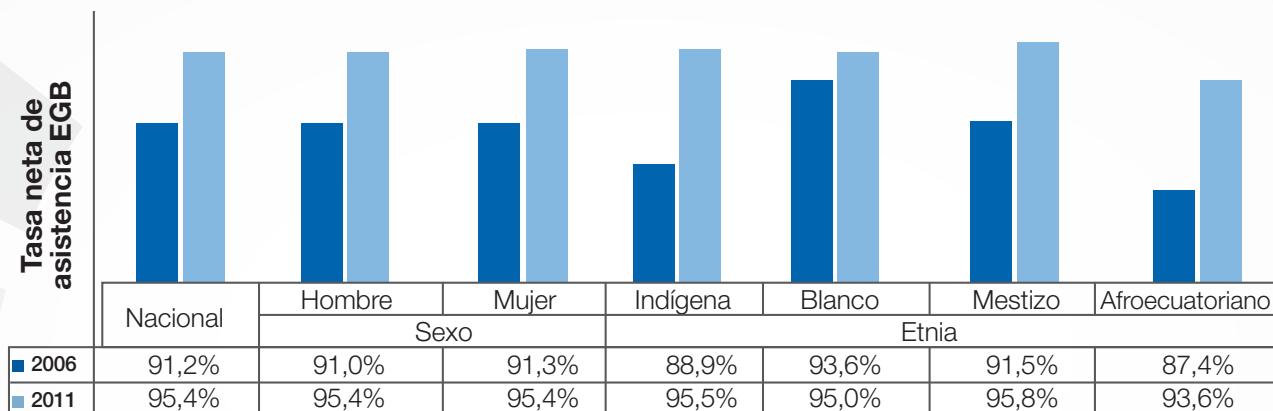
Evidentemente, en el nuevo marco legal se mantiene y se sigue respetando el derecho de todas las personas a “aprender en su propia lengua y ámbito cultural” (Art. 29 de la Constitución), así como los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas a fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe (Art. 57 de la Constitución). Este derecho se relaciona con lo estipulado en el numeral 9 del artículo 347 de la Constitución, que dispone “garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el español como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”.

En la Presentación de la Agenda se enfatiza que “preocupa la falta de pertinencia cultural y

¹⁷ ACE, Ejes Priorizados, E8. Educación intercultural, página 9.

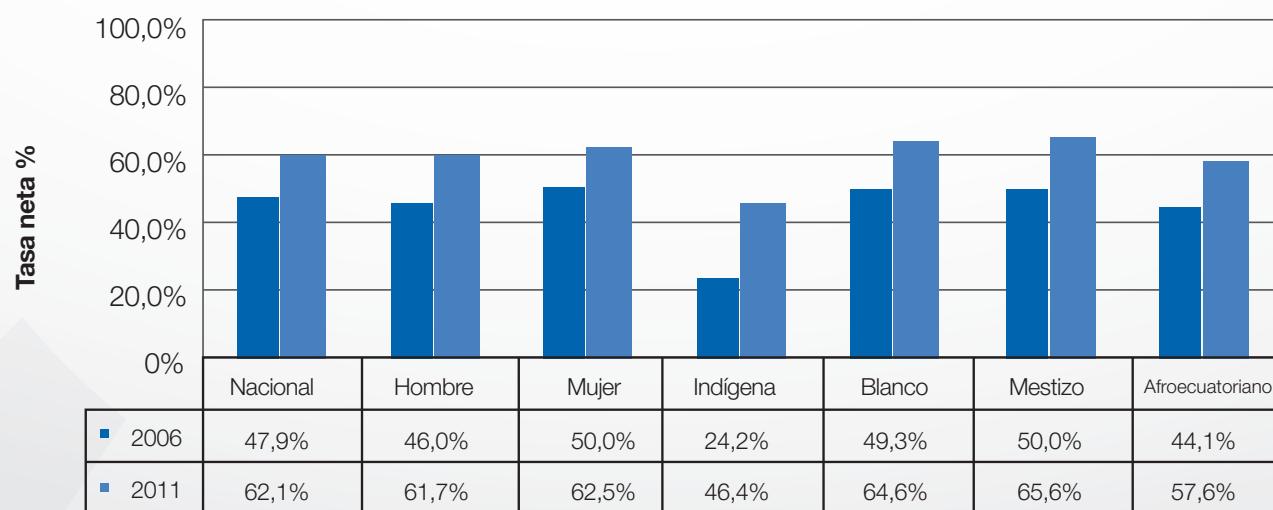
la carencia de políticas adecuadas y financiamiento para el sector rural y urbano-marginal, en especial para la población indígena y afrodescendiente”¹⁸. Esta afirmación es incorrecta, pues en los últimos seis años, los mayores incrementos en las tasas de asistencia a EGB y Bachillerato se han producido en el sector rural y en las poblaciones indígenas y afroecuatorianas. Así por ejemplo, de acuerdo con los datos de la encuesta ENEMDU, las tasas netas de asistencia a EGB con mayor crecimiento, entre los años 2006 y 2011, correspondieron a los pueblos originarios y afrodescendientes, con crecimientos de 6,6 y 6,2 puntos porcentuales respectivamente. Como se puede observar en el gráfico 2, la tasa neta de asistencia de la etnia indígena alcanzó 95,5% y la afroecuatoriana 93,6%, frente a una tasa nacional de 95,4%. La misma tendencia se observa en Bachillerato, donde los mayores incrementos de las tasas de asistencia se produjeron en la población indígena, según se registra en el gráfico 3.

Gráfico 2. Tasa de asistencia neta a Educación General Básica por etnia



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2006 y 2011)”.
Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

Gráfico 3. Tasa neta de Asistencia a Bachillerato en personas de 15 a 17 años por etnia



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2006 y 2011)”.
Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa.

¹⁸ ACE, Presentación, página 4.

Es importante además indicar que hay programas de eliminación de barreras de acceso destinadas específicamente a la población rural, en particular en dotación de alimentación y uniformes escolares y construcción de Unidades Educativas del Milenio (UEM).

Existen actualmente 17 UEM que se ubican exclusivamente en sectores rurales y con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. En 2013 se inaugurarán 34 UEM adicionales.

Con respecto a la pertinencia cultural, es importante indicar que en el año 2012 aproximadamente 3.600 docentes fueron capacitados en temas específicos del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y se han incorporado especificidades culturales y lingüísticas de 35 documentos curriculares.

En lo que respecta a la atención de niños y niñas menores de 5 años de edad de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, el MinEduc, a través de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe ha continuado con la ejecución de la modalidad de Educación Infantil Familiar Comunitaria (EIFC). Esta modalidad atiende a niños y niñas de 0 a 4 años y 11 meses de edad que pertenecen a las nacionalidades y pueblos indígenas del país, y opera en zonas urbanas y rurales, con el objetivo de fortalecer su identidad cultural así como el uso de su lengua materna.

El incremento del número de niños y niñas atendidos con esta modalidad, entre 2010 y 2012, se detalla en la tabla 9. Cabe resaltar que a partir de 2010 se cuenta con un registro del número de niños y niñas de los pueblos y nacionalidades que asisten a Educación Inicial.

Tabla 9. Niños atendidos en Educación Inicial

Año	Centros de Educacion Infantil Familiar Comunitaria
2010	8.057
2011	9.640
2012	12.857

Fuente: MinEduc, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE).

Eje 9. Docentes

“Nuestras hijas e hijos requieren de buenos profesores que faciliten aprendizajes significativos. Sin embargo, la sociedad desvaloriza el rol del docente. Creemos mejores condiciones para que maestras y maestros desarrollen bien su tarea, excelente formación, altas remuneraciones y adecuado entorno de trabajo y vida. Revaloricemos la profesión docente y motivemos a la juventud crítica para que se integre a esta trascendental carrera”.¹⁹

La propuesta del CSE respecto a los docentes está alineada con las acciones en ejecución por el MinEduc, que se deben considerar como un punto de partida y no de llegada en el trabajo por la revalorización de la profesión docente.

¹⁹ ACE, Ejes Priorizados, E9. Docentes, página 9.

Una de las estrategias para revalorizar la profesión docente radica en el mejoramiento sustancial de los programas de formación inicial de profesionales de la educación. Dentro de este ámbito, una acción emblemática es la creación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE) cuyo objetivo es convertirse en una institución modelo que influya positivamente en las demás instituciones educativas superiores que forman docentes.

El sustento legal de la UNAE deriva de la Constitución de la República que, en su disposición transitoria vigésima establece que el Gobierno Nacional, creará una institución educativa superior, dirigida por el Ministerio de Educación “con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación”. Esta disposición constitucional se refleja en el artículo 76 de la LOEI, que le da nombre a esta institución educativa superior —Universidad Nacional de Educación— y especifica que su objetivo “es fomentar el ejercicio de la docencia, de cargos directivos y administrativos y de apoyo en el Sistema Nacional de Educación”.

A través de una rigurosa oferta de carreras de tercer nivel, así como de programas de posgrado, la UNAE fortalecerá y complementará la actual oferta nacional de formación inicial de docentes y de otros profesionales de la educación, especialmente aquellos cuya necesidad se desprende del nuevo modelo de gestión educativa.

Al mismo tiempo, la UNAE servirá de modelo a otras instituciones de educación superior acerca de cómo debe ser la formación de educadores de excelencia. De esa manera, la existencia de la UNAE apunta a que en el futuro nuestro país disponga de un cuerpo docente de primer orden, condición necesaria para producir una mejora cualitativa sustancial en la oferta nacional del servicio educativo.

Respecto del reconocimiento de la profesión docente, el nuevo marco legal establecido con la LOEI y su Reglamento permitió alcanzar los siguientes logros:

- Mejora sustancialmente los sueldos docentes y equiparación con los rangos salariales del servicio público.
- Consigna una aportación justa a la seguridad social sobre la totalidad de su ingreso.
- Permite a los docentes optar por diferentes rutas profesionales alternativas tales como las de director o rector de establecimientos educativos, asesor educativo, auditor educativo y docente-mentor.
- Establece un escalafón simplificado que ya no privilegia la antigüedad, sino factores tales como la formación académica de los docentes, sus estudios de actualización, su experiencia y sobre todo su desempeño profesional (demostrado en evaluaciones y en otras evidencias), y establece distinciones y ascensos correlacionados a sus propios méritos.

Adicionalmente, desde su establecimiento en 2008, el Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SíProfe) ha trabajado por la formación continua de docentes y directivos de las instituciones educativas del país. SíProfe organiza, en convenio con universidades e institutos pedagógicos, cursos de formación continua sobre temas que las evaluaciones han señalado como debilidades y sobre otros temas de mejoramiento profesional docente. Desde el año 2010, 108.000 docentes tomaron al menos un curso.

Otra estrategia dirigida hacia la revalorización docente en el marco de la formación continua es el programa de Mentoría, el cual busca mejorar el desempeño de docentes noveles y en ejercicio mediante acompañamiento pedagógico de docentes experimentados. Esta nueva función dentro de la carrera docente se estableció en el artículo 114 de la LOEI.

Eje 10. Financiamiento

“Hay un importante incremento de la inversión en educación; sin embargo, aún no se cumple con el mandato constitucional de inversión en educación. Cumplamos con el 6% del PIB para la educación, alcancemos una nueva frontera de 10% en 2021. Asignemos recursos con mayor calidad, oportunidad y equidad, priorizando a la población indígena, afrodescendiente, sector rural y urbano-marginal”.²⁰

La petición del CSE de cumplir con el mandato constitucional acerca de la inversión en educación es desinformada, puesto que la asignación presupuestaria anual del MinEduc ha acatado cabalmente lo que estipula la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución que dicta “el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la Educación Inicial, Básica y el Bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interior Bruto”.

El presupuesto asignado al Ministerio de Educación, como se muestra en la tabla 10 está acorde al mandato constitucional. Es importante indicar que el incremento anual al presupuesto anual del MinEduc se elabora sobre la base del PIB proyectado en la proforma presupuestaria.

Tabla 10. Cumplimiento Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución

Año	Monto PIB proforma (USD millones)	Presupuesto asignado para educación (USD millones)	Variación anual (USD Millones)	Relación variación anual y monto PIB
2009	51.385,5	1.824,3	-	-
2010	56.964,1	2.109,0	284,7	0,5%
2011	62.043,0	2.419,8	310,8	0,5%
2012	71.625,0	2.777,9	358,1	0,5%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

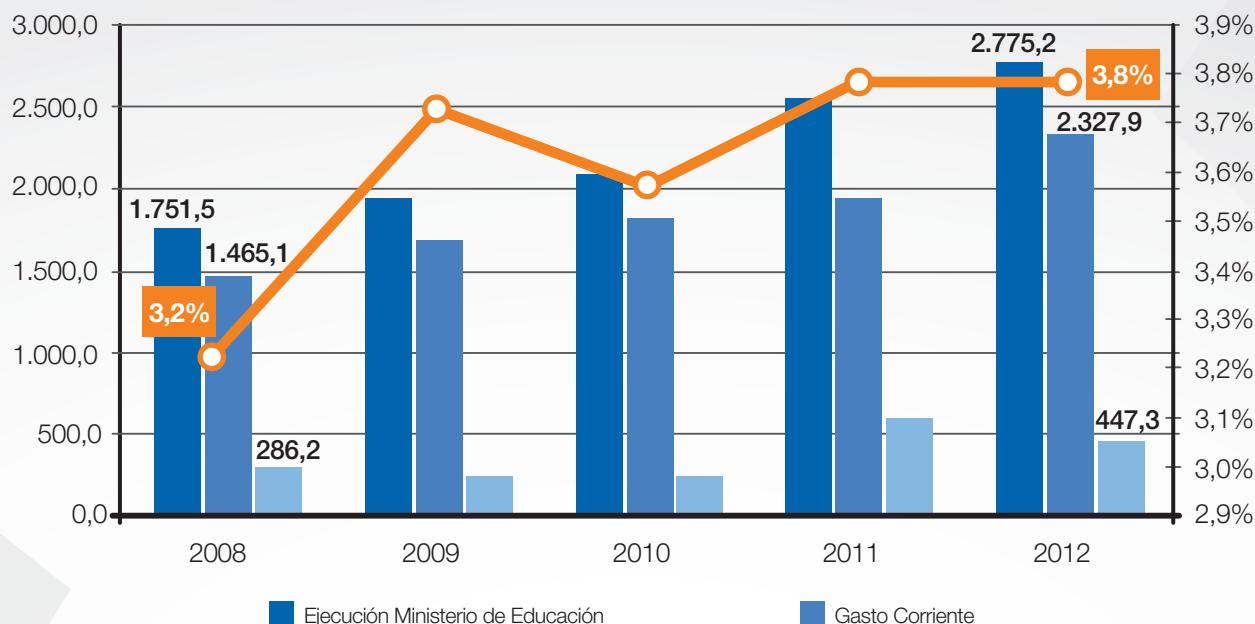
Nota: El monto del PIB corresponde a cifras proporcionadas por el Banco Central del Ecuador (BCE) para fines de proformas.

El porcentaje del PIB que correspondió a Educación Inicial, General Básica y Bachillerato en el año 2012 fue 3,8%. El porcentaje del Sectorial Educación²¹ fue de 5,3%, este incluye el presupuesto a educación superior, cultura, deportes, entre otros.

²⁰ ACE, Ejes Priorizados, E10. Financiamiento, página 9.

²¹ Dentro del Sectorial Educación se incluyen las siguientes UDAF: Ministerio de Educación; Ministerio de Cultura; Ministerio del Deporte; Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano; Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión”; Casa Juan Montalvo; Compañía Nacional de Danza del Ecuador; Consejo de Evaluación; Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; Consejo Nacional de Cinematografía; Consejo Nacional de Cultura; Consejo Nacional de Educación Superior; Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación; Corporación Ciudad Alfaro; Instituto Nacional de Patrimonio Cultural; Instituto de Altos Estudios Nacionales; Instituto Superior Tecnológico de Artes del Ecuador; Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales; Orquesta Sinfónica Nacional del Ecuador; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Sistema Nacional de Archivos; Archivo Nacional del Ecuador; Sistema Nacional de Bibliotecas; Universidades; Escuelas Superiores y Politécnicas.

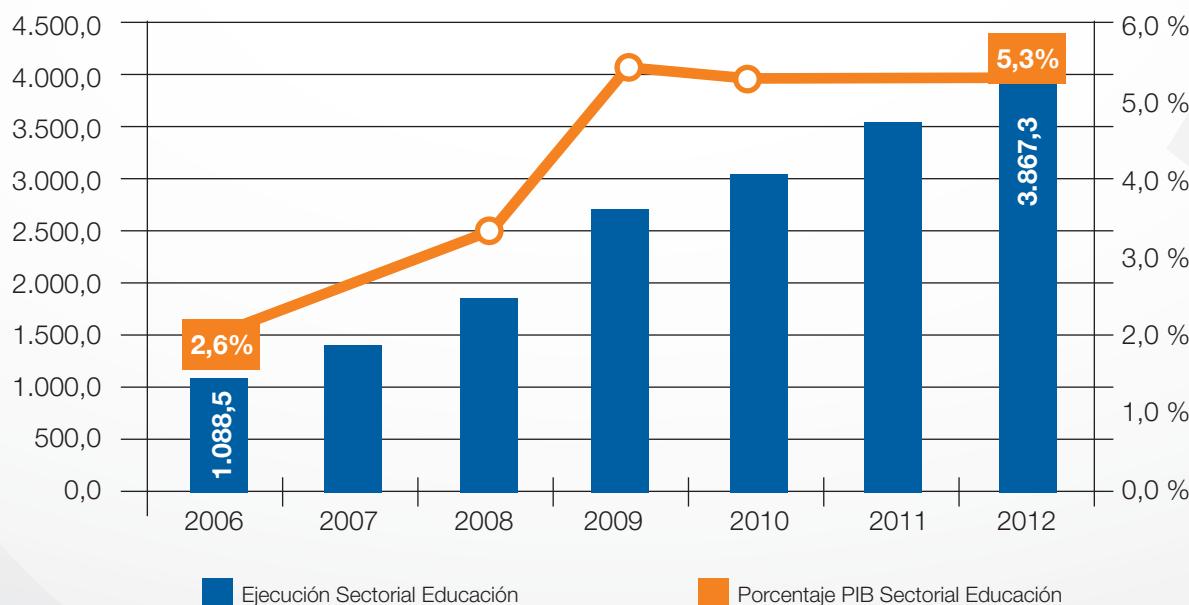
Gráfico 4. Ministerio de Educación y PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: El monto del PIB corresponde a cifras proporcionadas por el Banco Central del Ecuador (BCE) para fines de proformas.

Gráfico 5. Sectorial Educación y PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Acerca de la propuesta de alcanzar el 10% del PIB en inversión de educación hasta 2021, no se señala en qué se sustenta la fijación de ese valor específico para la asignación presupuestaria. Cabe recordar que la disposición constitucional establece que el 6% del PIB es “un mínimo” por lo que no se descarta que en el futuro se pueda alcanzar ese valor previo estudios de factibilidad.

Sin embargo, conviene recordar que incluso más importante que aumentar el porcentaje del presupuesto dedicado a educación es continuar mejorando la calidad del gasto público, tarea en la que el MinEduc ha logrado significativos avances.

Cuando el CSE exhorta al MinEduc a asignar recursos “con mayor calidad, oportunidad y equidad”, priorizando a las poblaciones vulnerables, parece desconocer que la asignación de recursos ya se hace con criterios de equidad, eficiencia y calidad y con la aplicación de mecanismos de supervisión y control apegados a la Ley, como se puede revisar en detalle en la sección “Transparencia” de la página web de esta dependencia²².

Eje 11. Educación técnica

“Tenemos un bachillerato técnico poco pertinente, desvalorizado, con insuficiente infraestructura y recursos para el aprendizaje práctico y una limitada oferta de carreras técnicas superiores. Es tiempo de recuperar el sentido y el valor de las profesiones técnicas en su importancia estratégica para el desarrollo del país”.²³

Da la impresión que el CSE no está al día con los cambios que se han realizado para fortalecer y potencializar al Bachillerato Técnico en acciones tales como reforma curricular o definición de figuras profesionales con la participación del sector productivo.

Los estudiantes del Bachillerato Técnico han visto fortalecida su formación general, ya que al ser una de las opciones dentro del Bachillerato General Unificado, comparten el mismo tronco común lo que les permite, a más de estar en condiciones de ingresar a la universidad, tener una salida laboral inmediata.

En cuanto a las figuras profesionales del Bachillerato Técnico, estas se han incrementado en las áreas de formación artística, técnica agropecuaria, industrial y de servicios, acogiéndose a los resultados de un estudio de las necesidades del sistema productivo, tomando como referente las áreas de desarrollo estratégico de la Agenda de Transformación Productiva y las demandas del campo laboral. Actualmente, se ofertan 36 figuras profesionales, en las que los ejes de organización curricular son las capacidades que deben desarrollar los estudiantes al terminar sus estudios.

La referencia del sistema productivo ha sido de gran aporte en la consolidación de la formación técnica: se han realizado 16 encuentros de vinculación entre la educación técnica y los sectores productivos, que apoyan el fortalecimiento del Bachillerato Técnico (formación en centros de trabajo, actualización docente, inserción laboral, etc.) y que tienen evidencias concretas en la implementación del Bachillerato Técnico Productivo, que será aplicado en el año lectivo 2013-2014.

Con respecto a la oferta de carreras técnicas superiores, como es de conocimiento público, la Senescyt impulsa el proyecto de Reconversión de Institutos Técnicos y Tecnológicos Superiores, que consiste en la transformación física y académica de 40 Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos Públicos (ISTTP) del país. Esta reconversión incluye la creación de 20 Institutos Tecnológicos Superiores Sectoriales (INTES), en áreas específicas de la industria; y, 20 Institutos Técnicos Superiores Territoriales (INTTER) de carácter multiprofesional, especializados en carreras de interés para el desarrollo territorial²⁴.

²² MinEduc: <http://www.educacion.gob.ec/transparencia.html>

²³ ACE, Ejes Priorizados, E11. Educación técnica, página 9.

²⁴ Senescyt: <http://www.educacionsuperior.gob.ec/comunicamos/noticias/>

Eje 12. Educación Superior

“Desde hace décadas, gran parte de la universidad ecuatoriana está divorciada de las necesidades individuales y colectivas. Ha experimentado cambios sin superar enfoques tecnocráticos y de mercado”.²⁵

Debido a que la Educación Superior no es competencia de esta cartera de Estado no es procedente hacer comentarios o precisiones acerca de este tema.

Eje 13. Modelo de gestión

“Se profundiza un modelo de gestión educativa centralizado, poco participativo, homogeneizador. Construyamos una rectoría democrática y un modelo de gestión que impulse la autonomía pedagógica de la escuela, la participación de la ciudadanía y la activación de comunidades de aprendizaje. Edifiquemos un proyecto educativo consensuado y un nuevo plan nacional de educación. Proponemos la conformación de un Sistema laico, intercultural, intersectorial y multicéntrico que facilite el desarrollo de todas las capacidades humanas”.²⁶

El modelo de gestión del Sistema Nacional de Educación también es objeto de las críticas del CSE. Se lo califica, sin presentar evidencia alguna, como “burocrático, tecnocrático e hiper centralizado, que ahoga la autonomía pedagógica de la escuela, la participación de los distintos actores, la conformación de la comunidad educativa”, agregando que es “homogeneizador” y que existe una “fractura y desconexión del sistema”. Se llega al extremo de sugerir que estas características llevan “la intención de edificar una estructura de control social”.²⁷

Aparentemente, el CSE desconoce el proceso de reestructuración territorial que ha experimentado el MinEduc cuyo proceso de implementación sigue en marcha. Bajo el marco legal anterior, la mayoría de los procesos estaban concentrados en la planta central del MinEduc, lo cual hacía muy difícil dar respuestas oportunas a las necesidades locales en todo el país. En el nuevo marco legal se define que la Autoridad Educativa Nacional está conformada por cuatro niveles de gestión: uno de carácter central y tres de gestión descentralizada, que corresponden a los niveles zonal, distrital y circuital (Art. 25 de la LOE). Se encuentran en funcionamiento dos subsecretarías zonales (D.M. Quito y Guayaquil) y siete coordinaciones zonales, las cuales tienen infraestructura, personal humano y procesos administrativos, financieros, jurídicos y de planificación descentralizados. El MinEduc está terminando la construcción de 46 unidades administrativas distritales a nivel nacional y se han inaugurado seis unidades administrativas distritales que tienen atención al ciudadano con procesos automatizados. El proyecto de descentralización consiste en la división del país en nueve circunscripciones zonales, 140 distritales y 1.134 circuitales.

En este contexto, “descentralización” significa que el nivel central retiene la potestad de generar políticas públicas de alcance nacional, pero que los niveles descentralizados son los encargados de implementarlas y retroalimentarlas. Al descentralizar la gestión del Ministerio, se logran dos objetivos principales: (a) se acerca la atención del Estado a los ciudadanos, con lo cual se asegura, de manera oportuna y estratégica, una mayor agilidad, eficiencia y eficacia en los servicios educativos,

²⁵ ACE, Ejes Priorizados, E12. Educación superior, página 9.

²⁶ ACE, Ejes Priorizados, E13. Modelo de gestión, página 9.

²⁷ ACE, Presentación, página 4, Eje Priorizado E13. Modelo de gestión: “Se profundiza un modelo de gestión educativa centralizado, poco participativo, homogeneizador”, página 9.

y (b) se racionaliza y reorganiza la oferta educativa para garantizar servicios educativos completos y pertinentes en cada circuito. Todo esto permite, además, conseguir una mayor transparencia para todos los procesos.

Tabla 11. Reestructuración de la oferta educativa: Resultados esperados

Antes	Después
Poca rectoría, ejercicio desordenado de ONGs y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).	Rectoría y presencia organizada del Ministerio en territorio.
Oferta educativa incompleta, instalada como resultado de políticas clientelares.	Oferta educativa completa, organizada, que responden a macro y micro-planificación.
Ninguna autoridad ni capacidad instalada para realizar la gestión educativa en cantones y parroquias.	Directores distritales y administradores de circuitos.
Inexistencia de servicios de atención ciudadana en cantones y parroquias.	Ventanilla de Atención Ciudadana, para resolución de trámites en lugares cercanos a la ciudadanía y con procesos ágiles.



Síguenos en:

 Ministerio Educación Ecuador  @Educación_Ec