CONADE
Secretaría General de Planificación

EDUCACION Y DESARROLLO[1]

Quito, abril de 1992

1 Ponencia presentada por el Dr. Moisés Tacle, Secretario General de Planificación del CONADE en el Seminario sobre Educación y Desarrollo (1-2- IV-92), organizado por la Comisión Interinstucional MEC-CONUEP para el Desarrollo de la Educación Nacional.

INTRODUCCION

En el momento actual cobra plena validez plantearse el papel de la educación, pues, asistimos a cambios profundos de los parámetros del desarrollo, a consecuencia de las nuevas formas de integración de los países al mercado internacional y la presencia de una crisis económica persistente, factores que determinan la reorientación de nuestras economías y obligan a la reformulación de los patrones del desarrollo, tenidos tradicionalmente como válidos.

La reorientación de los esquemas del desarrollo presionan también para la rearticulación del sistema educativo, a fin de que la oferta de este servicio se ajuste a las variaciones que se experimentan en: la producción y su calidad; la estructura de la fuerza de trabajo; el empleo productivo; las demandas sociales de educación para enfrentar la realidad cotidiana; y, la incorporación de los avances del desarrollo científico y tecnológico. Estos elementos caracterizan la situación objetiva de la educación, frente a la perspectiva del desarrollo en los próximos años.

En este contexto, el presente trabajo se refiere a cuatro aspectos generales: las tendencias del desarrollo y los desafíos para el sistema educativo en los años noventa; la educación y la equidad social; las limitaciones y retos de la gestión de la educación; y, las principales acciones que se vienen realizando en la política educativa para adecuarla a las nuevas realidades que vive el país.

I. TENDENCIAS DEL DESARROLLO Y DESAFIOS PARA EL SISTEMA EDUCATIVO EN LOS NOVENTA

1.1 Apertura económica

La escasez de divisas que caracterizó la década de los ochenta ha favorecido una actitud de mayor apertura hacia los mercados externos. En el futuro inmediato, todo parece indicar que esta tendencia continuará y se impondrán dinámicas profundas de apertura y liberalización de las economías.

La apertura económica debiera crear condiciones para una mayor eficiencia del aparato productivo que permita asegurar estructuralmente -en el largo plazo- el sostenimiento de una capacidad para importar acorde con un crecimiento sostenido de la actividad económica.

Esto implica una serie de retos y dificultades a superar para las economías de nuestros países:

- Dificultades de reconversión de los aparatos productivos de la Región, en términos de lograr articulaciones ventajosas generalizables en el mercado mundial.
- Obstáculos de absorción, incorporación y difusión en el conjunto de la sociedad de tecnologías avanzadas.
- Agudizamiento de las diferencias de productividad entre los sectores modernos y tradicionales.
- Profundización de la tendencia a la exclusión de una importante fracción de la población económicamente activa de la incorporación al sector laboral moderno.
- Mantención de la escasez de recursos internos y externos para financiar el desarrollo.
- Fuerte presencia de tendencias de marginalidad social y política.

Un papel destacado en los intentos por revertir estos procesos adversos constituye el impulso de adecuadas articulaciones de procesos económicos, sociales y culturales que destaquen las potencialidades y virtudes de las capacidades internas de nuestros países.

Un papel central en la búsqueda de este objetivo le corresponde al sistema educativo, de capacitación y de investigación, especialmente, en lo que se refiere a la formulación de propuestas y a la ejecución de acciones orientadas a lograr la articulación con el sistema productivo con un contenido de equidad social que involucre a todos los sectores de la sociedad.

Este punto de vista cobra especial relevancia, por cuanto la apertura no significa la solución espontánea de los problemas del desarrollo, al contrario, no asumida desde una óptica global de desarrollo, puede crear muchos problemas. De ahí que, para evitar que los procesos de apertura se conviertan en mecanismos que generan solamente islotes de modernidad desligados del resto de la economía, se precisa de estrategias de política que tomen en cuenta la realización de acciones que involucren a todos los agentes económicos y sociales, formales y no formales, modernos y tradicionales, donde indudablemente la educación está llamada a cumplir un papel esencial.

1.2 Producción y productividad

Los distintos enfoques que tratan la relación entre educación y producción se resumen en el impacto que la calificación de la fuerza de trabajo tiene sobre el proceso productivo y en general sobre el crecimiento.

Estos impactos tienen que ver básicamente con los efectos sobre la productividad del capital y del trabajo, la agregación de valor con mayor componente de conocimiento y el desarrollo de ventajas "comparativas dinámicas", esto es, que antes que insistir en las ventajas comparativas de los recursos naturales disponibles, enfatizan en la mayor incorporación de la investigación y desarrollo a la producción.

La problemática de la articulación producción-educación, cobra relevancia en la etapa actual, debido a la magnitud y rapidez de cambios esenciales a nivel nacional e internacional, así como de los retos que impone la apertura e integración. La presencia de estos dos elementos vuelven indispensable la realización de reestructuraciones económico-sociales, socio-políticas y culturales, que adecúen las realidades de nuestros países a las posibilidades que ofrece el sistema mundial.

Esta dirección de la política de desarrollo tiene que ver con el logro de una nueva inserción internacional que podría definirse cono un nuevo perfil de identidad productiva con sostenimiento interno.

Para ello, es necesario poner en marcha procesos de reconversión productiva para todos los actores de la producción, gestión, propiedad e institucionalización; y, esencialmente, a la realización de acciones encaminadas al logro de mayores niveles de productividad y competitividad.

En este contexto del desarrollo, debe jugar un rol central todo el sistema de educación, capacitación e investigación, el cual tiene que orientarse al objetivo social de incorporar creciente, deliberada y sistemáticamente el progreso técnico al proceso productivo.

El cumplimiento adecuado de esta función por parte del sistema educativo del país, es un factor indispensable para que la penetración prolongada y permanente en los mercados internacionales tenga una base sólida, asentada sobre la agregación del valor intelectual a los bienes y servicios exportables.

La necesidad de elevar en forma sostenida la calificación de la fuerza de trabajo y de fortalecer la base empresarial interna, implica la realización de acciones que se ajusten a las siguientes líneas prioritarias:

- Modificación de las estructuras, contenidos, procesos e instrumentos educativos desde los ciclos que inician al niño en su formación, hasta los niveles de especialización post-universitaria.

- Reorganización y estructuración de un sistema de capacitación laboral, técnica, gerencial y organizacional participativo y de responsabilidad compartida entre el sector público, privado y comunitario.

- Configuración de un sistema de capacitación ágil, flexible, dinámico y descentralizado, capaz de adaptarse a las cambiantes situaciones nacionales e internacionales, orientado a elevar los niveles de capacitación de los agentes económicos modernos, tradicionales e informales.

- Constitución de un sistema de investigación y desarrollo que ponga énfasis en los siguientes aspectos:

    - La formación científico y tecnológica en áreas como la biogenética, microelectrónica e informática;

    - Investigación y adaptación de nuevas tecnologías requeridas por el campo empresarial y la formación de mandos medios y gerenciales calificados;

    - Implantación de sistemas modernos de información gerencial, sobre todo dirigidos a divulgar tecnologías;

    - Disponibilidad de fondos para el desarrollo tecnológico;

- Desarrollo de isomorfismos entre tecnologías tradicionales y modernas, que se adecúen a la heterogeneidad de prácticas, concepciones y "saberes", revalorizando nuestro conocimiento y prácticas tecnológicas;

- Generalización de las capacidades de adaptación, copia, manejo, creación de nuevas tecnologías sectoriales y por disciplinas para atender las demandas de los sectores prioritarios.

- Concertar entre todos los sectores involucrados una reforma amplia, profunda y democrática del sistema universitario, que permita que las experiencias de universidades ligadas con los retos de los noventa no sean casos aislados. Que por el contrario, sean generalizables al conjunto del sistema de educación superior, el cual debe desempeñar un papel central en el propio proceso de generación de ideas "de alto valor intelectual" para definir los componentes de la articulación entre educación, producción y desarrollo.

1.3. <u>La investigación científica y tecnológica y el sistema educativo y de capacitación frente a la transformación productiva.</u>

En cuanto al sistema de investigación, se espera que debido a las condiciones internacionales de globalización de la economía, la interderpendencia tecnológica se incremente, lo que abre posibilidades para que el país pueda aportar al desarrollo tecnológico, a partir del señalamiento de prioridades desprendidas de los requerimientos del desarrollo.

Sin embargo, se evidencia que se carece de un sistema sólido y coordinado de Ciencia y Tecnología, de leyes, de programas e incentivos dirigidos al desarrollo del sistema tecnológico, que permita una estructura firme que viabilice, entre otros aspectos, la interrelación de lo que se oferta y se demanda con ayuda especialmente de servicios tecnológicos; la formación adecuada y creativa de los recursos humanos; y, la utilización de la tecnología, asumiéndola como instrumento de desarrollo de la economía del país.

Existen algunos avances en investigación, optimización de procesos y ciertas patentes y productos, logrados por instituciones y empresas que de alguna manera cuentan con recursos ya sean de tipo organizativo, económico o de conocimientos; sin embargo, estos aportes dispersos no representan aún un significativo incremento del desarrollo científico-tecnológico.

Para avanzar en el fortalecimiento del desarrollo tecnológico el sistema educativo está llamado a cumplir un papel de especial importancia, pues las nuevas condiciones han colocado a las instituciones de enseñanza e investigación en el centro del cambio tecnológico, lo que obliga a revisar profundamente sus funciones a fin de establecer una nueva relación y equilibrio entre la docencia, la investigación y la difusión.

La educación puede y debe aportar a fortalecer la cultura y medio ambiente social que estimule el desarrollo de la Ciencia y Tecnología, ayudando de esta manera a cambiar las prácticas inadecuadas y poco propiciadoras en orden a fomentar la creatividad de los niños y jóvenes y desarrollar la investigación.

Para cumplir con este cometido, se precisa la aplicación de políticas tendientes a mejorar la calidad de la educación en los tres niveles de los subsistemas escolarizado y no escolarizado, vinculando el ambiente escolar a las necesidades sociales y al sistema productivo.

De manera especial debe fortalecerse el ciclo diversificado en relación al mercado ocupacional, para lo cual debe existir especial preocupación para el establecimiento de curriculos adecuados y el establecimiento de carreras polivalentes, acordes con los avances del conocimiento científico y de las exigencias de las nuevas tecnologías.

Esto permitirá calificar y valorar al egresado de la secundaria y, particularmente, de los colegios técnicos e institutos técnicos superiores, mediante su profesionalización, para lograr su real inserción en los sectores productivos; responder a las exigencias sociales a través de las demandas por servicios; y hacer frente al desarrollo de nuevas actividades en la industria, pequeña industria, artesanía, producción agropecuaria, y en las actividades relacionadas con el turismo y el comercio.

A su vez, la universidad ecuatoriana tiene la función de contribuir mediante la óptima formación de los profesionales que requiere el país y realizar buena parte de la investigación científica y tecnológica necesaria para su propio desarrollo académico y para la producción.

En cuanto a lo primero, convendrá evaluar la importancia y pertinencia de las carreras universitarias existentes, asi como procurar el mejoramiento de los curriculos de estudio a fin de que éstos respondan a criterios de excelencia académica. Asi mismo, debe impulsarse la creación de nuevas carreras necesarias para el desarrollo del país y que incorporen en mayor medida contenidos y tecnología del futuro, acorde con las exigencias de la producción en el nuevo contexto del desarrollo.

También es importante considerar este proceso mediante la creación de post grados de nivel, que previo el análisis correspondiente se demuestren como necesarios para las áreas productivas y sociales del país.

La investigación científica y tecnológica a ser desarrollada por las universidades, conforme lo manifiesta en el documento de la Comisión del CONUEP para la Investigación Científica y Tecnológica, sobre "líneas prioritarias para investigación científica y tecnológica, para la universidad ecuatoriana, 1992-1994", "debe convertirse en el elemento nuclear del quehacer universitario, por cuanto esta función potencia cualitativamente el cumplimiento de sus fines". Igualmente, en este documento se reconoce que la ausencia de la investigación o de un bajo nivel de su desarrollo, incide de manera directa en el debilitamiento de las otras funciones de las universidades como la docencia, la extensión y la difusión.

Desde este punto de vista, la investigación que realiza la universidad debe ser fortalecida en tanto en cuanto ésta responda a las necesidades de su propio desarrollo académico y a los requerimientos de la producción.

Esto supone una coordinación y concertación para definir prioridades de investigación, asi como la organización de la investigación a través de estructuras adecuadas que garanticen la producción científica y tecnológica, su difusión adecuada y oportuna y una óptima utilización de los recursos. La inversión que el país realiza en investigación a través de sus universidades debe servir para crear efectos pertinentes en los diferentes ámbitos del desarrollo del país, para lo cual se requiere fortalecer la interrelación entre demandantes y oferentes de la investigación científica y tecnológica.

El acercamiento de las universidades a la realización de investigaciones sobre problemas locales, regionales y nacionales, de acuerdo a sus ventajas comparativas y desarrollo de sus estructuras de investigación, es un criterio importante y digno de ser tomado en cuenta.

En este mismo sentido, las actuales tendencias del desarrollo obligan también a nuevas formas de interrelación de las universidades y las empresas, asi como con el sector estatal para la actualización contínua de los perfiles de formación y capacitación profesional y de la investigación a realizar.

La capacitación laboral constituye una de las actividades privilegiadas para cualificar la mano de obra ocupada, lo que supone diseñar un sistema de reciclaje que opere por sectores específicos y por necesidades de calificación. Este sistema resulta necesario por cuanto los requerimientos sectoriales de adaptación son distintos, dado que el progreso e innovación tecnológica es un fenómeno discontínuo.

La capacitación de los trabajadores ya incorporados o suceptible de incorporarse en sectores de producción y de servicios organizados tiene una importancia vital frente al escenario descrito.

La capacitación debe responder a las necesidades surgidas de los requerimientos de la modernización de la sociedad, las cuales tienen que ver con la falta de preparación para ocupar los puestos manuales y no manuales que se están generando a través de los estímulos a la producción de bienes exportables y mediante la renovación de tecnología; los cambios que se generan en los campos de administración, finanzas y servicios con la introducción de informática; la modificación técnica de la agricultura; la complejidad de l ... ones productivas, administrativas y sociales del sector público y

El fortalecimiento, ampliación y actualización de los pro SECAP para la capacitación formal y para la capaci alternativa importante. Para lograr que estos progra deseada, se precisa que en la planificación, ejecución exista una mayor participación y corresponsabilidad de empresarios, trabajadores y organizaciones comunitarias. Especial preocupación deberá existir para atender con programas de capacitación multifaséticas y ágiles a los jóvenes y a las mujeres integrados o por integrarse a la producción.

La situación anotada también implica una reforma del organismo encargado de la capacitación en el país, a fin de potenciar su actividad en la circunstancia presente y de los requerimientos de los próximos años. Asi mismo, los programas de educación de adultos deben ser revisados para que cumplan a cabalidad su cometido.

1.4. Educación y equidad productiva

La formulación de éstas y otras propuestas de articulación entre educación y producción constituye un instrumento adecuado para determinar la magnitud del esfuerzo que tendrán que realizar nuestras economías.

Además de lo señalado para el fortalecimiento del sector formal,se requiere también realizar un esfuerzo, quizás mayor, para mejorar el sistema no formal.

Articular al conjunto de la sociedad a los ritmos de la integración supone avanzar en un proceso de homogeneización de productividades, actualmente sumamente heterogéneas. Esto a su vez compromete focalizar acciones en los sectores de más baja productividad, convirtiéndoles en grupos prioritarios para una política de educación y capacitación de mejoramiento del adiestramiento, gestión, tecnificación, conocimiento y organización.

Hay que tener presente que 24.4% de la fuerza laboral total se encuentra ubicada en el sector urbano informal y que el 24.2%, se encuentra en el sector rural tradicional. Es decir, la mitad de la fuerza laboral del país es parte de un sistema de baja integración productiva, social y política; de alta heterogeneidad productiva; y, de baja productividad del trabajo. Esto ha determinado la reproducción de un círculo vicioso que impide que estos sectores logren mejoras de productividad, lo que afecta a sus condiciones de vida.

Frente a esta situación es necesario desarrollar un sistema flexible, participativo y dinámico de educación, capacitación e investigación que permita alcanzar niveles de homogeneidad de productividades, e integración productiva de los sectores informales urbanos y tradicionales rurales.

La educación, la capacitación y la investigación también se convierten en un espacio más para el logro de la equidad, permitiendo a los sectores señalados mejorar su relación con el sector moderno, incrementar su autonomía en la producción y uso de bienes y servicios para la satisfación de sus propias necesidades, mejorar sus condiciones de acumulación y aumentar el "tiempo libre" y su uso soberano.

II. DIRECCIONALIDAD DE LA EDUCACION PARA LOGRAR UNA MAYOR EQUIDAD SOCIAL.

Se han señalado las relaciones que existen entre educación y la transformación productiva del país, sin embargo, a pesar de la relevancia que tienen éstas, la visión sería parcial, pues la educación, además del aporte que debe realizar a la producción, tiene también un papel destacado en el desarrollo de otras dimensiones humanas necesarias para el desarrollo integral del hombre.

El acceso de los diferentes grupos sociales al conocimiento científico y la participación en la actividad cultural, constituyen uno de los elementos fundamentales de desarrollo, para hacer posible el mejoramiento del hombre y permitir ampliar sus oportunidades, en la perspectiva de satisfacer sus necesidades básicas, así como potenciar su participación en la vida social, política y cultural del país.

2.1. La cobertura educativa

En cuanto a la cobertura educativa, se han realizado avances importantes en las últimas décadas en el Ecuador, estimándose que la tasa neta de escolarización llega al 96%, lo que permite afirmar que toda la población en edad escolar tiene acceso a la educación primaria. Con todo, a pesar de lo señalado, existen todavía importantes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, y especialmente entre los grupos pobres y ricos.

La demanda educativa del nivel primario en los próximos años, de acuerdo a las proyecciones de población en base a los datos censales últimos, tenderá a reducirse en términos relativos, ya que la población total en edad escolar en 1990 representó el 17.8%, mientras en el año 2000 será de 16.0%.

En términos absolutos, la población en edad escolar del nivel primario pasaría de 1.877.000 estudiantes en 1990 a 2.107.000 en el año 2.000, lo que significa la incorporación de 230.000 personas en el período, es decir 23 mil escolares por año, para quienes se requerirá de nuevos servicios educativos.

2.2. Eficiencia del sistema educativo

La constatación anterior orienta la atención a otro tipo de problemas que afectan a la educación nacional y que tienen que ver con las altas tasas de deserción y repitencia, el bajo nivel de permanencia, los bajos niveles de escolaridad y el deterioro de la calidad de la educación.

La deserción escolar de primero a tercer grado del nivel primario de educación para el año 1990 aproximadamente era de 24%, notándose que este problema es más grave en el área rural donde la deserción llega al 31%, mientras en al área urbana es de 16%. El problema de la repetición de grado es agudo especialmente en los dos primeros niveles de la educación primaria, lo que se evidencia en las bajas tasas de terminación de la educación primaria, pudiendo observarse que la tasa de permanencia para 1990 fue de cerca de 60% (74.9% para el área urbana y 46.6 para el sector rural).

Estos problemas afectan en mayor medida a los niños de familias de las áreas urbano-marginales y a los niños indígenas, debido a las dificultades sociales y económicas de los padres. Esto obliga a diseñar estrategias con elementos de fuerte motivación, a fin de prevenir y reducir la marcada tendencia a la deserción y repitencia escolar.

Entre otros aspectos de la mencionada estrategia pueden tomarse en cuenta la mayor relación de la escuela con las necesidades y motivaciones de la comunidad a través de la movilización de agentes con alto arraigo comunitario; focalización hacia los sectores más carenciados con los suplementos nutricionales y programas de salud. En las zonas rurales se puede acercar la escuela a la comunidad en materias de interés productivo, tales como la ejecución de tecnologías apropiadas y la realización abierta de talleres de experimentación agropecuaria y artesanal en los propios establecimientos escolares.

La eficiencia del sistema educativo también tiene que ver con los programas de alfabetización y educación básica de adultos, los cuales tienen una baja cobertura y sus contenidos se han manifestado poco relevantes para la vida. La educación de adultos debe procurar incorporar la alfabetización a los procesos de trabajo productivo y poner especial énfasis en la alfabetización de mujeres trabajadoras.

Frente a las exigencias del desarrollo y los requerimientos para la satisfacción de las necesidades básicas por parte de la población, se considera que el nivel promedio de escolaridad del país, de cinco a seis años promedio, es relativamente bajo.

En efecto, asumiendo el criterio empleado en el "Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, Protección, Participación y Desarrollo del niño en la década de los 90", de que la educación básica debe comprender nueve años, se constata que la generalidad de la población no cumple los nueve años de educación básica, teóricamente requeridos. Un alto porcentaje no termina el nivel primario, y quienes lo terminan no continúan sus estudios en el ciclo básico.

Se impone la formulación de políticas que tiendan a una duración obligatoria mayor de los años de educación básica, superando los problemas relacionados con la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo, y, por otro lado, se precisa fortalecer la educación inicial, esto es, el nivel preescolar.

Sobre este último punto, cabe destacar la importancia de la educación preescolar en el desarrollo de las capacidades y posibilidades del desarrollo del niño, pues, permite potenciarlas y afianzarlas a través de la acción educativa. Además, facilita la adaptación del niño a la educación primaria, ayudando a prevenir la posible deserción futura, garantiza la disponibilidad de conocimientos y actitudes favorables para el cuidado de la salud y contribuye a la mejor socialización y desarrollo del niño.

La cobertura de la educación pre-primaria formal no alcanza aún el 50% de la población, y el problema de falta de atención a los niños del área rural es crítico. Para alcanzar una mayor cobertura de la educación preescolar debe buscarse modelos alternativos que privilegien la atención a grupos de población focalizada.

A partir del análisis de algunas experiencias del funcionamiento de formas alternativas de educación preescolar existentes en el país, debe promoverse la ampliación de este nivel educativo mediante la aplicación de modelos de bajo costo, que integren los servicios de educación, alimentación y salud, como un medio para lograr una homogeneidad social básica y preparar adecuadamente las nuevas generaciones para los desafíos del desarrollo. Al mismo tiempo, estas nuevas formas de educación preescolar propician la participación de los miembros de la comunidad, y abren el camino para el concurso de un nuevo perfil de recursos humanos para la educación, más acorde con la realidad social de las comunidades a las que se necesita atender.

2.3. La calidad de la educación

Una de las preocupaciones mayores que tiene la sociedad sobre la educación del país es la referida a su calidad, entendida ésta como el grado en que el sistema educativo responde a las demandas que realiza la población, las comunidades y el país en su conjunto, a través de la adecuación de la educación a los requerimientos económicos, sociales, culturales, y aquellos provenientes de los grupos étnicos existentes en la sociedad, en tanto grupos socialmente diferenciados.

A la luz de las tendencias del desarrollo que se estiman prevalecerán en estos próximos años, la sociedad demanda a la educación un conjunto de aportes, pudiendo señalarse entre los más relevantes los siguientes: que incida positivamente y de manera importante en el mejoramiento de la producción; contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; constituya una base sólida para el fomento de la integración y convivencia social; desarrolle una cultura que valorice nuestra historia, el pensamiento y las manifestaciones culturales locales, regionales y del país en general, a fin de coadyuvar a una mayor y mejor integración nacional; y, acorde con la realidad actual y las perspectivas del desarrollo, fomente una mentalidad abierta hacia el proceso de integración de nuestros países.

El deterioro de la calidad de la educación se manifiesta en la existencia de falencias en la formación y capacitación docente; vigencia de currículos inadecuados; falta de material didáctico; en algunos casos, la existencia de infraestructura no apropiada; y, finalmente, la falta de un sistema de evaluación que provea de información para orientar los esfuerzos de mejoramiento educativo.

La gravedad de este problema es diferenciada, siendo afectados en mayor medida los niños de familias pobres del campo y de las áreas urbano marginales, donde se evidencian serias dificultades para la asistencia regular de los niños a la escuela debido a que por las condiciones económicas y sociales de sus familias deben dedicarse al trabajo temporal prematuro; un marcado ausentismo docente; carencia de materiales didácticos básicos; y, la imposibilidad de que los padres puedan solventar los gastos que significa la concurrencia de los niños a la escuela.

Esta constatación debe conducir a la aplicación de políticas específicas de educación básica, a fin de que en aquellas áreas focalizadas de pobreza se garantice el acceso y la permanencia de los escolares. A su vez, también se requieren profundos cambios en la propia institución educativa, en sus técnicas pedagógicas y en sus estilos de gestión, con el objeto de que su acción cultural pueda ser más efectiva en relación a los sectores marginales.

En el campo del currículo de la educación básica, debe impulsarse la extensión de la aplicación de currículos flexibles, que respondan a las necesidades sentidas de la comunidad y que más que priorizar la trasmisión de contenidos enfaticen en el aprendizaje, en el desarrollo de las capacidades creativas de los niños y jóvenes, en síntesis, orientados a la formación integral del hombre ecuatoriano.

También debe existir especial preocupación en destinar recursos adicionales para dotar a las escuelas de zonas rurales y urbanas pobres con libros de texto y materiales didácticos.

La estrategia debe tener una especial preocupación por la formación y capacitación de los maestros y una mayor valoración social de su función. Entre otras alternativas podría aplicarse incentivos monetarios suplementarios para maestros y profesores en establecimientos de zonas rurales y urbano marginales y, complementariamente, aumentar su eficacia mediante el suministro de nuevos materiales y capacitándoles en actualización y conocimientos en destrezas comunicativas y de concertación con la comunidad, e incrementando los aspectos motivacionales de la profesión docente.

Componente importante de la equidad social y de mejoramiento de la calidad de la educación constituye la atención focalizada de la población indígena, la misma que ha sido tradicionalmente discriminada, lo que ha provocado una crisis de identidad en la sociedad. Esta, no ha sabido apreciar el desarrollo de los conocimientos, tecnologías y formas de vida de estos pueblos que les permite enfrentar su existencia y manejar de manera sustentable el medio en que habitan. El fortalecimiento y ampliación del Programa de Educación Bilingüe Intercultural, constituye una alternativa válida digna de ser tomada en cuenta.

III. LIMITACIONES Y RETOS DE LA GESTION DE LA EDUCACION

A los complejos problemas de carácter externo e interno de la educación, se suma el problema de la deficiente gestión del sistema educativo, el mismo que no ha sido analizado y discutido de manera suficiente, y sin cuya comprensión y toma de decisiones sobre esta realidad dificilmente se podrá avanzar en la solución de los problemas que afectan al sistema educativo ecuatoriana. De ahí que revista una especial importancia la consideración de este tema, por el peso gravitante que tiene en la reforma de la educación.

Se entiende por gestión del sistema educativo al conjunto de mecanismos y procedimientos que permiten el funcionamiento interno del sistema para el cumplimiento de los objetivos educativos, la generación de productos y servicios educativos y una mayor y más justa distribución de esos productos y servicios. En términos operativos, la gestión de la educación se refiere a los procesos de administración, organización y, fundamentalmente, a la planificación del sistema educativo.

3.1. Limitaciones de la gestión del sistema educativo

En el país, apenas en 1960 se creó la Oficina de Planificación Educacional, momento a partir del cual el Estado emprende en un proceso de planificación y gestión del sector que pretende el mejoramiento continuo, progresivo y sistemático de la educación.

A lo largo de estos años se han producido cambios y modificaciones en la lógica de funcionamiento interno del sistema educativo, respondiendo a factores más de orden coyuntural que estructural. Un análisis de la estructura interna, la organización, la administración y la planificación de la educación en el país, como se verá a continuación, permite evidenciar algunas características que se constituyen en limitantes de la gestión de la educación.

Resulta evidente que los esfuerzos por canalizar la política educativa nacional sobre la base de la realización de investigaciones han sido parciales y fragmentarias. En efecto, se constata una escasa tradición en investigación educativa, notándose que existe una notable deficiencia de recursos: humanos, materiales y financieros que permitan desarrollar metodologías de investigación, y, por otro lado, un anticuado sistema de información que limita el acceso a estadísticas educativas confiables.

La administración de la educación en el Ecuador se manifiesta conservadora por su tendencia centralizada. Esta se evidencia en la presencia de los siguienes factores: fortalecimiento de las dependencias superiores frente a un debilitamiento de los órganos locales y provinciales, falta de cambios de tipo estructural, y una lógica vertical y concentradora del proceso de toma de decisiones dentro del sistema.

En relación con el proceso de planificación de la educación subsisten varios problemas que deben superarse. Entre los más relevantes puede destacarse los siguientes: la planificación educativa es asumida como una actividad eminentemente técnica, sin una adecuada referencia con el contenido político, social o cultural; la acción de la planificación educativa frecuentemente ha sido asumida desde una perspectiva sectorial, perdiendo la perspectiva global; existe la tendencia a planificar sobre el deber ser, sin tomar en cuenta la realidad presente como punto de partida para la construcción del futuro; no siempre se toma en cuenta la importancia e influencia de los sujetos y fuerzas sociales sobre la realidad educativa y la necesidad de su participación en el proceso de planificación, gestión y evaluación de los programas y proyectos educativos; y finalmente, de manera general, se ha dado un mayor peso a la planificación de los aspectos cuantitativos que a los de carácter cualitativo.

3.2. Retos de la gestión educativa

Hasta la década de los 80, el objetivo básico de las políticas educativas, y por ende de la gestión del sistema educativo era la expansión y la cobertura de la educación. En los aspectos cuantitativos, sin duda, hubo grandes logros en el país, según quedó señalado anteriormente.

En el actual escenario, para la década de los 90, se plantea como problema clave a superar la mala calidad de la educación, así como una nueva concepción del Estado en cuanto a la selección de los contenidos, el rol de la familia y del contexto extra-escolar en los procesos y logros del sistema educativo.

Este objetivo fundamental exige el desarrollo de procesos que definan líneas de acción para la reorganización del sistema educativo, en el marco del proceso de reforma del Estado, a fin de que pueda cumplir en mejor medida con las siguientes tareas: reforzar los mecanismos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje; operar como mecanismo compensatorio para mejorar los resultados de aprendizaje desiguales existentes actualmente y que son resultado de los diferentes orígenes socioeconómicos, socioculturales y sociolinguísticos de los educandos; asumir sus responsabilidades en los factores extraescolares que influyen en el rendimiento académico y que no pueden ser solucionados de manera directa por el sistema escolar.

A partir de la aceptación de que en el proceso educativo concurren varios actores sociales externos a la institución educativa (comunidades, sindicatos, asociaciones de vecinos, el sector empresarial, los gremios, etc.) , una adecuada gestión educativa debe buscar y fomentar una mayor participación de estos actores sociales externos. Esto requiere la formación y actualización del personal educativo en técnicas de coordinación y negociación intersectorial, así como del desarrollo de capacidades gerenciales y nuevas formas de supervisión.

En la perspectiva de los cambios que a nivel del Estado deben realizarse en los próximos años está la descentralización del proceso decisorio del sector público. En este contexto, deberá impulsarse las iniciativas de descentralización del sistema educativo, que permita la autonomía local a nivel de planteles o de zonas educativas que contribuya a la mejor formación de los docentes, la eficiencia interna del proceso educativo y la calidad de la educación. La ejecución de los proyectos de "Mejoramiento de la educación básica (PROMECEB) y el proyecto "Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad" (EB-PRODEC), entre otros, pueden aportar experiencias positivas en esta dirección.

En esta misma línea de ideas, para el desarrollo de un proceso alternativo de gestión de la educación se precisa fortalecer la capacidad planificadora del sistema educativo. La incorporación del Mapa Escolar y la modernización de las estadísticas educativas, son sin duda, esfuerzos plausibles realizados en estos años en esta materia, aunque todavía queda mucho camino por recorrer.

Un punto de especial importancia en el proceso de fortalecimiento de la planificación educativa radica en el enfoque metodológico que debe tener ésta, a fin de superar la orientación normativa y altamente sectorizada, que no toma en cuenta a los actores sociales relacionados con el proceso educativo. Entre las características más relevantes de la planificación propuesta se pueden destacar las siguientes:

- Fundamentada en una racionalidad técno-política. Esto es,que no considere a la planificación educativa, exclusivamente, como una metodología que permite escoger alternativas y seleccionar los instrumentos y los medios para el cumplimiento de objetivos; sino, que la asuma como un proceso que está cruzado por factores de orden político que deben ser considerados en los distintos ámbitos de la formulación y evaluación de las acciones educativas.

- Que aborde los problemas educativos desde una perspectiva integrada y multidimensional, admitiendo la integración de múltiples y variadas ópticas y referencias del fenómeno y que reconozca la existencia e influencia de variables significativas para la educación, que rebasan el campo de lo considerado estrictamente educativo.

- Que enfatice en el manejo de prioridades educativas. La detección de necesidades y la identificación de restricciones en la formulación y evaluación de los proyectos educativos permite garantizar respuestas adecuadas a las legítimas demandas de orden cuantitativo y cualitativo a las que debe responder la educación, enfatizando en el mejoramiento de la calidad de los procesos y productos educativos y una mayor equidad en la distribución de los mismos.

- Que promueva formas de participación más efectivas en las diferentes fases de formulación y evaluación de las políticas y las acciones educativas. Para ello, la planificación requiere de mecanismos permanentes de consulta amplia a sectores diversos y no sólo a los tradicionalmente consultados a los fines de determinar necesidades educativas, estructuras adecuadas de sistemas de información, además de contar con la voluntad y decisión política que le permita construir viabilidad a las acciones.

3.3. El financiamiento de la educación.

Uno de los importantes retos que debe enfrentar la gestión educativa es el financiamiento de las actividades del sector, ante la perspectiva de la falta de crecimiento en los porcentajes necesarios de los presupuestos económicos dedicados a la educación.

Esta circunstancia exige al sistema educativo asumir la responsabilidad de priorizar sus acciones, lo que supone la reasignación de los recursos previstos hacia la atención de los problemas básicos que afectan al sector, tales como: el razago educacional (cualitativo y cuantitativo); la inversión educativa para la modernización; la incorporación de grandes sectores marginales a la educación general básica; la incorporación de los medios de comunicación a la acción educativa; y, la integración de la función educativa con las distintas demandas sociales.

Las prioridades señaladas implican imprimir una dirección al sistema educativo en su conjunto, en los próximos años, tanto por el impacto que sobre el costo educativo representará la cobertura de los gastos, demandada por el sector con fines de la equidad social, como por los costos de la respuesta educativa a los escenarios de producción y apertura.

El condicionamiento del financiamiento prospectivo de los gastos públicos para educación, significará operar con criterios de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios educativos, lo que supone modernizar el sistema.

IV. AVANCES DE LA POLITICA EDUCATIVA

4.1. La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo

La relación entre educación y desarrollo ha sido una de las preocupaciones básicas de la planificación en el país. Justamente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992 se parte del análisis de que la educación "no ha sido reconceptualizada y ha permanecido en su proceso, manteniendo disfuncionalidad con la sociedad".

A partir de esta apreciación, se planteó como objetivo central de la política educativa para este período "lograr que el sistema educativo responda a las necesidades del desarrolo nacional y a la realidad económica, social y cultural del país y elevar la calidad del sistema educativo".

La estrategia para el cumplimiento de este objetivo enfatizaba en los siguientes aspectos: mejorar el nivel de calificación del docente; expandir la educación básica; estructurar y expandir la educación no escolarizada en el marco de la capacitación para el trabajo; optimizar la distribución espacial de los servicios educativos; lograr la desconcentración de la estructura administrativa; adecuar los contenidos de la educación a las necesidades de mano de obra, vinculando la teoría con la práctica y la formación intelectual, con el trabajo productivo; y, fortalecer los programas universitarios de investigación aplicados al desarrollo del país y de mejoramiento académico.

4.2. Principales avances y perspectivas de la política educativa

En concordancia con la orientación de política señalada en el punto anterior, los principales esfuerzos se han orientado a la ejecución de los programas tendientes a fortalecer la educación básica.

Un hito importante constituyó la ejecución de la Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leonidas Proaño", que significó un amplio movimiento educativo nacional. A futuro, en medida en que se fortalezca la educación primaria, las campañas de alfabetización deberán tener un carácter focalizado en determinados grupos de población, debiendo tener una especial preocupación por incorporar en este programa a la mujer.

Para avanzar el mejoramiento de la educación básica se han aprobado y puesto en funcioanamiento los proyectos de "Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica" (PROMECEB) y de "Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad" (EB-PRODEC), financiados por el BID y el Banco Mundial, respectivamente.

A través de estos proyectos se intenta mejorar la calidad de la educación básica del área rural y de las zonas urbanas de bajos ingresos. Los principales componentes giran alrededor del desarrollo curricular y administrativo, desarrollo de los recursos humanos, creación de la red de Centros Educativos Matrices (CEM), desarrollo de la infraestructura física y tecnológica y producción de materiales impresos. El proyecto EB-PRODEC también contempla el establecimiento de un sistema de medición de logros académicos.

Los avances y resultados obtenidos a través del proyecto de "Atención a la Marginalidad Escolar Rural" (AMER), el mismo que concluirá su ejecución en el presente año, deben ser extendidos al conjunto de la educación rural, especialmente en lo que respecta a la aplicación del currículo comunitario, actividad que puede ser realizada a través de los proyectos de educación anteriormente señalados y cuya ejecución continuará en los próximos años.

Con la intención de que la educación básica se fortalezca, en vista de que ésta se halla ausente en sectores importantes de la población, se priorizó esta línea de acción en el "Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, Protección, Participación y Desarrollo del niño en la década de los 90", aprobado por el Ejecutivo en diciembre de 1991.

Las metas recomendadas por este Plan, en lo que corresponde a educación para el año 2000, se concentran precisamente en la priorización de la educación básica. En este sentido, se recomiendan las metas siguientes a lograr en la presente década para superar los problemas que se han manifestado más arriba:

- acceso universal a la educación básica;
- terminación de la educación primaria (5to. grado), al menos para el 90%;
- terminación de la educación básica (9o grado), al menos para el 70%;
- Incremento de la matrícula pre-escolar formal y no formal hasta, al menos, el 90% de la población de 5 años;
- Erradicación del analfabetismo de la población entre 10 y 49 años y reducción del analfabetismo total al 5% en la población mayor de 10 años;
- Disminución de las tasas de repitencia hasta un 10% en el primer grado y entre 1 y 5% en los otros grados.

Para alcanzar estas metas se han tomado en cuenta la ejecuccion de los proyectos educativos que se encuentran en ejecución y, además, se prevé la formulación y la puesta en ejecución de nuevos proyectos en el transcurso de los próximos años, lo que demandará un serio y sostenido esfuerzo del país para cumplir con estos compromisos.

En lo relacionado a la educación del ciclo diversificado, una de las iniciativas a rescatar en la creación de la Comisión Interinstitucional entre el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del país (Comisión MEC-CONUEP), a fin de armonizar las políticas educativas del ciclo diversificado y la Universidad, así como proponer acciones para superar los problemas de la educación detectados en esta relación.

La política educativa también se ha orientado a continuar fortaleciendo la educación técnica en el país a través de la ejecución del "Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica" (PROMEET). Se halla en funcionamiento la segunda fase del proyecto que permitirá construir y/o remodelar y equipar 36 colegios técnicos, incluyendo nuevas opciones de formación profesional, acorde con las necesidades de formación de recursos humanos de los sectores productivos.

Para una eficiente ejecución del proyecto deberán tomarse en cuenta las experiencias obtenidas en la realización de la primera fase, a fin de realizar los ajustes correspondientes. Especial cuidado debe existir para articular la formación de los colegios técnicos con la demanda ocupacional, lo que exige una relación más estrecha entre el colegio y las empresas, y poner en funcionamiento sistemas de seguimiento de los graduados.

El sistema de investigación para el desarrollo amerita una preocupción especial, en el cual deben jugar un papel importante las universidades del país. El proyecto "BID-CONACYT" es uno de los mecanismos que pueden apoyar al fortalecimiento de la investigación universitaria, además de los programas que se encuentran actualmente en marcha.

La investigación universitaria debe cumplir dos necesidades, aquellas desprendidas del desarrollo del país y aquellas que sean necesarias para su propio desarrollo académico. Además, como quedó señalado, un mayor nivel de relación y coordinación de la investigación universitaria con el conjunto del sector público y con las empresas y las organizaciones populares permitiría alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en el desenvolvimiento de esta actividad, la misma que reviste una gran importancia para el desarrollo nacional.

El análisis realizado sobre las tendencias y los escenarios del desarrollo para los años próximos, significa un reto para el sistema de capacitación, pues, será preciso realizar un gran esfuerzo en esta materia.

Para apoyar este proceso, se pondrá en ejecución, por parte del Ministerio de Educación y el SECAP, un proyecto de capacitación financiado por el Banco Mundial, y que tiene como componentes el apoyo integral a la pequeña empresa manufacturera, la capacitación al sector informal y el fortalecimiento técnico del SECAP. Mediante este proyecto se propone fortalecer y ampliar las actividades de capacitación laboral que se vienen realizando en el país, estimandose como metas a lograr a través de la ejecución de este proyecto, la capacitación de mandos gerenciales de 8.000 pequeñas empresas y atender con educación ocupacional a más de 500.000 adultos.

CONCLUSION

El análisis realizado evidencia que las relaciones entre educación y desarrollo son muy estrechas, y que las variaciones que se experimentan en los contenidos del modelo de desarrollo inciden también en la orientación, contenidos y gestión del sistema educativo.

A partir de esta consideración, la Consulta Nacional Educación Siglo XXI pretende justamente recoger las opiniones de los diferentes actores sociales sobre la orientación que en el futuro debe tener la educación del país, entendiéndose que frente a las nuevas perspectivas del desarrollo la educación debe cumplir un papel de particular importancia.

Esta orientación de la Consulta Nacional permite plantear la superación de las posiciones que atribuyen al Estado la total responsabilidad de la educación. Un nuevo enfoque de la política educativa debe atribuir a la sociedad mayores responsabilidades en la educación de sus miembros. Esto abre el espacio para una rica y diversa gama de posibilidades de cómo contribuir por parte de las diferentes organizaciones sociales a esta tarea fundamental, tomando en cuenta que sin la transformación de la educación tampoco será factible el desarrollo del país.